

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA



**DINÁMICAS LOCALES EN EL DESARROLLO
TERRITORIAL DE ÁREAS RURALES PERIFÉRICAS.
EL CASO DEL ALTO VALLE DEL RÍO COLORADO (LA
PAMPA- ARGENTINA)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Juan José Michelini

Bajo la dirección del doctor
Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle

Madrid, 2008

- **ISBN: 978-84-692-4263-6**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA



TESIS DOCTORAL

**DINÁMICAS LOCALES EN EL DESARROLLO TERRITORIAL
DE ÁREAS RURALES PERIFÉRICAS:
EL CASO DEL ALTO VALLE DEL RÍO COLORADO
(LA PAMPA – ARGENTINA)**

Por:

Juan José Michelini

Director:

Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle

Junio de 2008

*A mis abuelos, Francisco y María,
y al querido tío Vicente*



Agradecimientos

Llegados a este punto hemos recorrido un largo e intenso camino. El uso de la tercera persona en esa afirmación no debe entenderse como una mera cuestión de estilo, antes bien, representa el justo reconocimiento a un importante número de personas e instituciones que, en diferentes momentos y circunstancias, aportaron desde los recursos materiales o la información necesarios, hasta las dosis de aliento imprescindibles, haciendo que mi tarea como autor de este trabajo se hiciera posible.

Mis primeras palabras de agradecimiento deben situarse necesariamente en el comienzo de esta trayectoria. Si la necesidad de este trabajo deriva de mi interés por desvelar algunas claves de un proceso de particular interés para la provincia y para mí como pampeano, su posibilidad pudo materializarse gracias a la financiación concedida por la Universidad Complutense de Madrid, cuya beca de Formación de Personal Investigador resultó fundamental para poder dedicar mi tiempo al trabajo de investigación. Quedo, por tanto, profundamente agradecido con esta institución y, en particular, con el Departamento de Geografía Humana, que me acogió como becario predoctoral ofreciéndome un entorno académico de calidad.

Pero si a alguien debo el haber podido llevar la nave a buen puerto, esa persona es el director de esta Tesis, el Profesor Ricardo Méndez, cuya calidad profesional me permitió contar con una guía invaluable a lo largo de todo el proceso. En primer lugar, porque fue quien me introdujo en el estudio de los problemas del desarrollo y, en particular, del desarrollo territorial endógeno, punto de mira desde el que se aborda la investigación. En segundo término, por su capacidad heurística, que constituyó una ayuda inestimable a la hora de descifrar, interpretar o concretar ideas inacabadas y de contener los inevitables devaneos intelectuales que siempre amenazan con extraviar el rumbo. Siempre le estaré en deuda por su generosidad, al abrirme un horizonte profesional impensado antes de mi viaje a Madrid, pero sobre todo por su calidad humana y su amistad.

Esta investigación ha sido posible también gracias al aporte de información de numerosas personas e instituciones. En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento a los *chacareros* de 25 de Mayo, que se abrieron pacientemente en largas horas de entrevistas y, sobre todo, por el valor y la confianza depositada en mí para dar cuenta de sus propias dificultades. Del mismo modo, debo agradecer la cordial disposición de los demás empresarios agroindustriales a concretar entrevistas de indudable valor para la investigación. En particular, mi reconocimiento a Silvio Zille, cuyos atinados comentarios y concienzudos análisis de la realidad local fueron fundamentales en los primeros pasos exploratorios al abordar el trabajo de campo.

Deseo expresar también mi reconocimiento al Ente Provincial del Río Colorado que me brindó su total apoyo y cuya “casa de huéspedes” fue mi morada durante las extensas jornadas de campo. En particular, mi más sincero agradecimiento a Ana María Álvarez García, responsable del Centro de Documentación y Biblioteca del EPRC sin cuya colaboración no hubiera sido posible “navegar” en la profusa masa de información apilada durante años en las estanterías.

Numerosos técnicos y funcionarios del EPRC me apoyaron durante mis trabajos de campo en el Alto Colorado. En particular, quiero expresar mi más sincera gratitud con los ingenieros Mónica y Ángel Paladino, Ricardo Rubinich, Carlos Rojas y Luis García, y los técnicos Eduardo Millán, Oscar “Coco” Navarro y Alberto Richter, por el interés demostrado en esta investigación desde el principio y por su disposición a cooperar conmigo más allá de las horas concedidas para una entrevista formal.

Por otra parte, diversos colegas geógrafos e instituciones pampeanas han colaborado conmigo desde Santa Rosa. Oscar Folmer me apoyó con la búsqueda de información en la Casa de Gobierno provincial y Daniel Cardín elaboró las capas de información georreferenciadas que sirvieron de base a toda la cartografía elaborada posteriormente para esta Tesis.

Debo agradecer también la atención recibida en el archivo de la Dirección Provincial del Agua de la provincia de La Pampa, por la valiosa información suministrada y, en particular, al geógrafo Raúl Hernández, por su disposición a transmitirme toda su experiencia en relación con el río Colorado y su problemática. Del mismo modo, es preciso reconocer el apoyo recibido por parte del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de La Pampa, que me acogió en dos estancias de investigación que facilitaron enormemente la realización del trabajo de campo.

A lo largo de estos años he tenido la fortuna de contar en Madrid con un maravilloso grupo de personas sin cuya presencia todo hubiera sido más difícil y de quienes he aprendido a valorar la importancia de la amistad incondicional. No tengo palabras para agradecer a la Dra. Elda González, la querida Pichi, y al Dr. Alfredo Moreno por haberme obsequiado con su amistad y por sus invalores y oportunos consejos. Gerardo y Nidia, Alberto, Rigo, Lali y Alejandro, Marga, Asun y Concha han sido mi alegría durante todos estos años.

En el ámbito profesional, un grupo de geógrafos me acogieron desde mis primeros días en Madrid, brindándome la oportunidad de sentirme partícipe de una comunidad de jóvenes profesionales que buscan el camino, convencidos de las posibilidades de aportar a la sociedad desde la Geografía. Deseo hacer una especial

referencia al Dr. Juan Carlos García Palomares, con quien he compartido durante todos estos años las alegrías, desasosiegos e incertidumbres derivados de nuestras respectivas investigaciones, y a la Dra. Carmen Mínguez García por su amistad sincera y constante disposición.

Mi familia ha estado siempre en mis pensamientos y a ellos debo un apoyo incondicional, especialmente a mi madre, cuya generosidad le permitió alentarme en la partida, y a mi hermana, la Dra. María del Carmen Michelini, quien ha sido siempre un ejemplo de trabajo y superación personal.

El último párrafo es para Sofía, mi leal compañera de viaje, porque ha soportado cotidianamente los “accidentes del terreno” y cuya generosidad y aliento constante me han permitido sortear los peores obstáculos, aquellos que provienen de lo más profundo de nosotros mismos.

Madrid, verano de 2008

ÍNDICE

CAPÍTULO 1:

PRESENTACIÓN

1. Antecedentes e interés del problema estudiado	3
2. El enfoque teórico adoptado y su pertinencia en el contexto de la investigación	6
3. Encuadre espacio-temporal del objeto de estudio	8
4. Hipótesis de la investigación	10
5. Objetivos de la investigación	12
5.1. Objetivo general	12
5.2. Objetivos particulares	13
6. Metodología y fuentes utilizadas	14
6.1. La exploración inicial de la temática y del territorio	15
6.2. El abordaje del objeto de estudio de la investigación	17
7. Estructura de contenidos	25

CAPÍTULO 2:

TEORÍAS Y POLÍTICAS DEL DESARROLLO: UN DEBATE INCONCLUSO

1. Introducción: el debate (inconcluso) en torno a la idea de desarrollo	35
2. Ideas y debates en la construcción del paradigma de desarrollo “desde arriba”	40
2.1 Nuevos problemas para un nuevo contexto: la teoría del crecimiento económico	40
2.2. La construcción del paradigma: del desarrollo “desigual” al desarrollo “desde arriba”	42
2.3. Las críticas al modelo: polarización y subdesarrollo en América Latina	56
3. El paradigma de desarrollo local “desde abajo”	68
3.1. Ruptura y construcción de un nuevo paradigma “ <i>bottom-up</i> ”	71
3.2. Cambios estructurales, sistemas locales de pequeñas empresas: aportes al paradigma de desarrollo endógeno	76
3.3. El necesario retorno (una vez más) al territorio	92
3.4. El paradigma del desarrollo “desde abajo”: ¿qué enseñanzas pueden extraerse?	97
4. Conclusiones del capítulo: el debate inconcluso en torno a la idea de desarrollo.....	101

CAPÍTULO 3:

CAPITAL SOCIAL, INSTITUCIONES Y DESARROLLO TERRITORIAL

1. Introducción	107
2. Instituciones y “acción social” algunas definiciones básicas	109
2.1. Las instituciones y su significado en los procesos de desarrollo	110
2.2. El debate en torno a las instituciones y la acción social	115
3. El capital social, recurso clave para el desarrollo	120
3.1. Los orígenes y formulaciones originales de la noción de capital social	121
3.2. El capital social y sus fuentes	125
3.3. El capital social como recurso (de las personas y las comunidades)	128
4. Capital social, contexto institucional y procesos de desarrollo	136
4.1. Dimensiones y componentes del capital social colectivo (nivel micro)	138
4.2. Capital social, contexto institucional y construcción de sinergias entre Estado y sociedad civil (nivel macro)	142
5. Conclusiones del capítulo: capital social y sinergias “público-privado”, claves del desarrollo territorial	154

CAPÍTULO 4:

LA PAMPA: CONTRADICCIONES Y DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES DE UN ESPACIO RURAL PERIFÉRICO EN ARGENTINA

1. Introducción	159
2. Principales fuentes utilizadas	160
3. Breve caracterización de la provincia de La Pampa	164
3.1. Características físicas	165
3.2. Organización político-administrativa	173
4. La provincia de La Pampa en el contexto regional: características demográficas	174
5. Estructura productiva: una economía de vocación agropecuaria, poco diversificada y con escaso dinamismo.....	181
5.1. Composición del Producto Bruto Geográfico provincial	181
5.2. La producción agropecuaria en “las periferias” de La Pampa.....	186
5.3. Un sector manufacturero débil y territorialmente concentrado.....	194
5.4. La explotación de hidrocarburos	199
5.5. Composición de las exportaciones provinciales	201
5.6. La escasa competitividad de una economía periférica.....	208
6. Buenos indicadores de bienestar y programas de asistencia social	209
6.1. La Pampa según el Índice de Desarrollo Humano	210
6.2. La Pampa y sus NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas).....	214
6.3. Gasto público y aplicación de programas sociales específicos	220

7. El mapa institucional de la administración provincial	224
8. Conclusiones del capítulo: Una economía poco competitiva con fuertes frenos estructurales y niveles medios de bienestar social	227
CAPÍTULO 5:	
EL ALTO VALLE DEL COLORADO EN SU CONTEXTO TERRITORIAL	
1. Introducción	233
2. Los grandes rasgos físicos de la cuenca y potencialidad agrícola del Alto valle del Colorado	235
2.1. Características físicas de la cuenca	236
2.2 El potencial agrícola del Alto valle del Colorado	241
3. Proceso de poblamiento y características demográficas de la cuenca	249
3.1 Evolución histórica de la ocupación del Alto valle del Colorado	251
3.2 El poblamiento actual de la cuenca del Colorado	255
4. El problema de la falta de unidad funcional de la cuenca	260
4.1 Intereses provinciales y negociaciones sobre el aprovechamiento del Colorado: hacia un Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego.....	262
4.2. Significado de la cuenca en el contexto de las provincias	263
4.3. Intereses de Mendoza y Buenos Aires sobre el río Colorado	265
5. La Pampa y su Programa Único de Distribución de Caudales y Habilitación de Áreas de Riego en el río Colorado	270
5.1 Características generales de la versión final del proyecto	271
5.2 La institucionalidad de la cuenca: el COIRCO y sus funciones como autoridad autónoma de administración de la cuenca.....	274
6. El Programa provincial de aprovechamiento del río Colorado y su grado de concreción: un diagnóstico	276
6.1 Perímetros de regadío proyectados por La pampa en la cuenca	277
del Colorado	
6.2. El Sistema de Aprovechamiento Agrícola El Zauzal	279
6.3. El Sistema de Aprovechamiento Múltiple de 25 de Mayo	281
6.4. Otros sistemas proyectados y no concretados	287
6.5. El sistema urbano planificado para el Alto valle del Colorado	292
7. 25 de Mayo tras cuatro décadas de políticas públicas	296
7.1 La localidad de 25 de Mayo en el contexto provincial	296
7.2 La localidad de 25 de Mayo en el contexto regional (Patagonia norte)	299
7.3 Algunas evidencias de carácter cualitativo de los frenos al desarrollo	303
8. Conclusiones: más allá de las políticas públicas...los frenos al desarrollo local	308

CAPÍTULO 6:

DISCURSOS OFICIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO PAMPEANAS EN EL COLORADO

1. Introducción	313
2. De la planificación desarrollista a la concreción del proyecto (1940-1976)	317
2.1. Introducción: el “descubrimiento” pampeano del río Colorado	317
2.2. La política pública (1940-1960): tres décadas de debates y proyectos con escaso reflejo territorial.....	322
2.3. El período 1973-1976: la función social del Estado por sobre la planificación	332
3. La transformación del modelo (1976-1982)	346
3.1. El experimento militar: de “chacareros” a “empresarios frutícolas”.....	346
3.2. Los frustrados intentos de industrialización de la producción local....	358
3.3. Los límites del proyecto: agotamiento de la política pública y primer ciclo de endeudamiento	370
4. 1983- 1989 Entre los fines sociales y las necesidades del mercado	383
4.1. El Estudio de Revisión y actualización del Sistema de Aprovechamiento Múltiple del río Colorado en Colonia 25 de Mayo	383
4.2. La reforma del marco legal: la búsqueda de un compromiso entre objetivos sociales y económicos	387
4.3. La política pública en la encrucijada. El Alto valle del Colorado: de área de regadío a “callejón sin salida”	389
4.4. La política de adjudicación de tierras en este período: la urgencia por avanzar en la colonización	397
5. Ruptura de la política pública: retirada del Estado y modelo concentrador en la década de los '90	399
5.1. Un nuevo marco regulatorio: hacia la “colonización privada”.....	400
5.2. El endeudamiento generalizado de los chacareros frutícolas como síntoma del agotamiento del modelo	402
6. Conclusiones del capítulo	422

CAPÍTULO 7:

EL REGADÍO EN EL ALTO VALLE DEL RÍO COLORADO. CARACTERIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD Y LOS ACTORES PREDOMINANTES

1. Introducción	431
2. Las explotaciones frutícolas	433
2.1. Estructura fundiaria y tenencia de la tierra	434

2.2. Origen y consecuencias de la estructura fundiaria en El Zauzal y su Ampliación	437
2.3. Régimen de tenencia de la tierra	439
2.4. La mano de obra predominante en las explotaciones	442
2.5. Nivel tecnológico de las explotaciones	445
2.6. Orientación de la producción	450
3. Una tipología de explotaciones frutícolas en el Alto Colorado	453
4. La inserción de los productores en la fruticultura norpatagónica	464
4.1. El ámbito territorial de la <i>filière</i> frutícola del norte patagónico	464
4.2. Estructura básica de la <i>filière</i> frutícola en el norte patagónico	466
4.3. Condiciones de inserción de los productores frutícola del Alto Colorado en el circuito productivo regional	472
5. El <i>agribusiness</i> en el Alto valle del Colorado	476
5.1. Características principales y localización en 25 de Mayo	477
5.2. Nuevos emprendimientos endógenos	481
5.3. Nuevos emprendimientos de origen exógeno	487
6. Conclusiones del capítulo	498

CAPÍTULO 8:

CAPITAL HUMANO, CONDICIONES ECONÓMICAS Y EXPECTATIVAS INICIALES DE LOS COLONOS DE LAS TIERRAS DE REGADÍO

1. Introducción	503
2. Capital humano y obstáculos al desarrollo en el Alto valle del Colorado	505
2.1. El capital humano como construcción del Estado en el proceso colonizador	505
2.2. El capital humano de la colonización	510
3. La escasa capacidad económica inicial de los colonos	526
4. Las expectativas de los aspirantes a colonos del Alto Colorado	533
5. Conclusiones del capítulo	537

CAPÍTULO 9:

LAS DEBILIDADES DEL CAPITAL SOCIAL TERRITORIAL COMO FRENO AL DESARROLLO TERRITORIAL

1. Introducción	541
2. El capital social “en el terreno”: identificación de actores y metodología de trabajo	542
3. El capital social vinculante	546
3.1. Grupos y redes	547
3.2. Acción colectiva, cooperación y reciprocidad entre chacareros	551

3.3. Confianza	557
4. Estudio de caso: La Cooperativa Agraria Comahue Ltda. (1975-1988)	561
4.1. Las debilidades en el compromiso, participación y acción colectiva de los colonos	563
4.2. Debilidades relativas a la confianza y reciprocidad entre los miembros de la Cooperativa	569
5. Estudio de caso: Cámara de Productores Frutihortícolas (2000-2005)	574
6. El capital social “puente”: una “radiografía” de la fractura territorial	579
6.1. La ausencia de “puentes” intergrupales en el ámbito local	580
6.2. Capital social “puente” hacia el exterior del territorio	587
7. Conclusiones del capítulo	590

CAPÍTULO 10

EL CONTEXTO INSTITUCIONAL LOCAL Y SU PAPEL EN LA DINÁMICA DE INTERACCIÓN PÚBLICO-PRIVADO

1. Introducción: instituciones y desarrollo territorial	595
2. Breve referencia a las fuentes y metodología de trabajo	597
3. El contexto institucional local: entre la debilidad y las disputas políticas	600
4. EPRC: Estructuras organizativas y dinámicas internas	605
4.1. Cambios organizativos y poca claridad en los objetivos de la organización	605
4.2. Las dinámicas internas de la organización	616
5. Falta de sinergias entre EPRC y colonos	626
5.1. Desde el punto de vista de la complementariedad	626
5.2. Desde el punto de vista de la incrustación (<i>embeddedness</i>).....	634
6. Conclusiones del capítulo	651

CONCLUSIONES FINALES

1. Las hipótesis planteadas y sus principales resultados	657
2. Breve referencia al cumplimiento de los objetivos planteados	674
3. Algunas propuestas para las políticas públicas de desarrollo en el Alto Colorado	678

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES UTILIZADAS

1. Bibliografía	685
2. Artículos periodísticos.....	709
3. Entrevistas	714
4. Legislación.....	716
5. Otros documentos oficiales	717

6. Sitios de Internet.....	719
----------------------------	-----

ANEXOS

Anexo 1. Formulario de entrevistas estructuradas a colonos de El Zauzal y su Ampliación

Anexo 2. Modelo de entrevista estructurada a una empresa agroindustrial

Anexo 3. Modelo de guión de entrevista en profundidad a un funcionario del EPRC

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 1

PRESENTACIÓN

“Never underestimate local knowledge. HSBC the world’s local Bank”

Anuncio publicitario del HSBC. Heatrow Airport.
Londres, junio de 2003

*“En general los científicos sociales trabajan con piezas de evidencia, con fragmentos que ellos ensamblan o cosen haciendo inferencias probables, creando en los huecos, rellenando los vacíos.
En buena medida el relato de todas nuestras disciplinas es un relato literario más emparentado con lo verosímil –la ficción– que con la verdad. Sin embargo, la forma de presentar, de construir, de recrear esas evidencias pretende dejar fuera todo resto, toda incertidumbre.”*

M. González de Oleaga (2003): “Elogio de la vehemencia. A propósito de la obra de Keith Jenkins”

1. Antecedentes e interés del problema estudiado

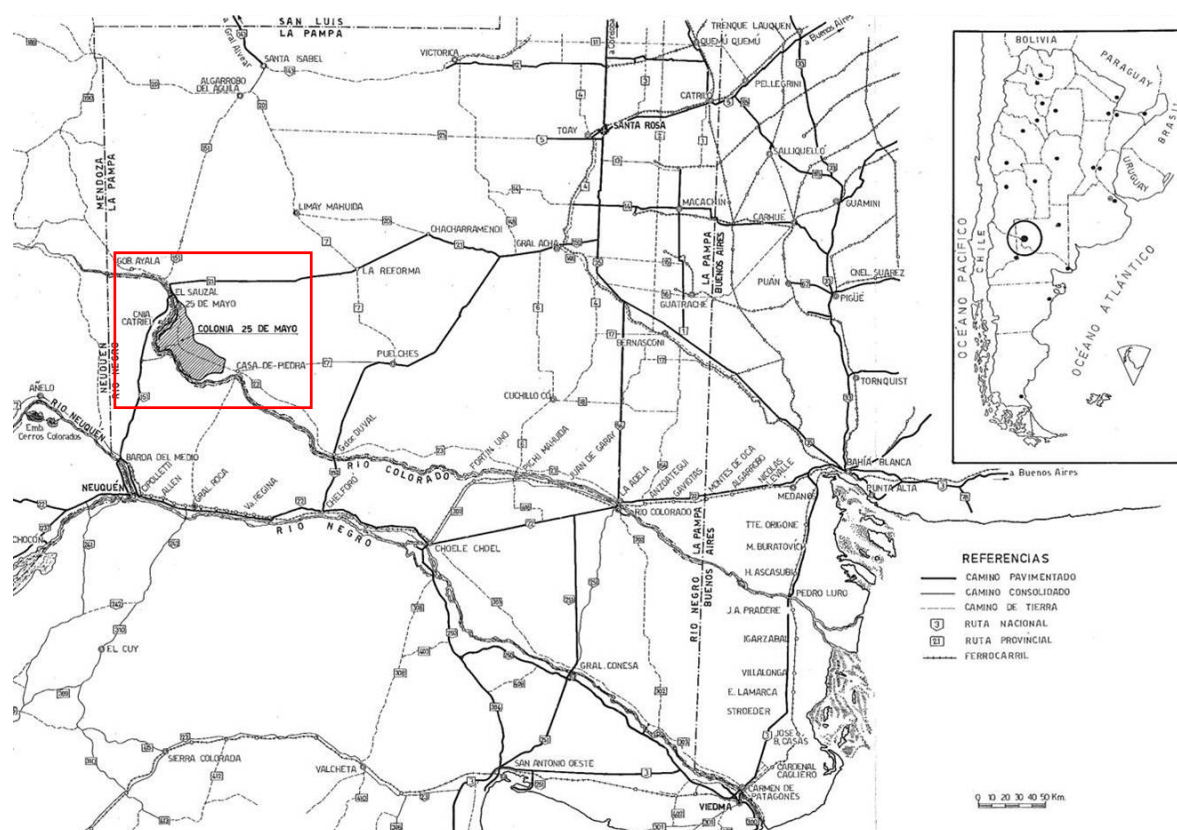
La presente Tesis se integra en el ámbito de investigación de procesos de desarrollo territorial en espacios rurales periféricos. En ese contexto se plantea aquí el estudio de la problemática o, más bien, los obstáculos al desarrollo experimentados a lo largo de cuatro décadas, por un área de regadío en la cuenca superior del río Colorado (La Pampa-Argentina).

Durante la década de 1960, en el rincón sudoccidental de la provincia de La Pampa (Mapa 1.1) experimentó la puesta en marcha de actuaciones provinciales de política pública orientadas a poner en valor la cuenca del Colorado. La idea era crear allí un polo de desarrollo que, una vez puesto en marcha, sería complementado por otro, también sobre la ribera pampeana del Colorado pero localizado exactamente en el extremo opuesto de la provincia, es decir, en el límite con la provincia de Buenos Aires.

Constituía un proyecto muy valioso para la provincia, -algo que se pone de manifiesto en el apoyo generalizado tanto de la prensa como de diferentes organizaciones intermedias de la capital-, toda vez que representaba la posibilidad de poner en valor su recurso hídrico más importante y desaprovechado hasta el momento. El proyecto de desarrollo permitiría, fundamentalmente, una diversificación de la producción provincial, basada en ganadería extensiva de vacunos, y el cultivo cereales y oleaginosas, y localizada en el centro y noreste provincial.

Pero además permitía pensar en una “recuperación” y puesta en valor del oeste pampeano afectado por la construcción de los sistemas de diques sobre la cuenca alta del Atuel en la provincia de Mendoza y en la posibilidad de puesta en marcha un proceso de reequilibrio del territorio provincial que, como se observa en el mapa (1.1), presenta un contraste muy importante entre una porción oriental estructurada en torno al eje de la ruta provincial 35, que la cruza en sentido Norte-Sur y las carreteras que la unen con la provincia de Buenos Aires, y una porción occidental desestructurada y sin una organización espacial definida.

Mapa 1.1. Localización del área de estudio en su contexto regional



Fuente: Interconsul-Franklin-ADE

El resultado final de los procesos de tres décadas de actuación está lejos de aquel pensado y explicitado en los diversos planes de colonización. Sin embargo, no existen, paradójicamente, antecedentes relativos a la cuestión del desarrollo socioeconómico del territorio que nos ocupa. Los trabajos disponibles se limitan a diagnósticos locales y del entorno territorial próximo (AA.VV., 1983, Tourn, 1994), investigaciones relativas a aspectos muy concretos de la realidad local, tales como el estudio de las características sociodemográficas de la localidad (Morisoli, 1983, Dillon, 1986), la historia del poblamiento (Morisoli, 1983, Pelizzari de Noguero, 2001 y 2004), o el análisis y diagnóstico de la actividad frutícola local (Paladino, 1983, Dillon, 2003), además de los innumerables informes técnicos, realizados por técnicos del Ente Provincial del Río Colorado o por consultoras internacionales.

De ese modo, en nuestra perspectiva, y apelando a aquel concepto sistémico tan caro a S. Boisier, el Alto valle del Colorado permanece como una “caja negra” en donde, más allá de las características estructurales de la economía, la forma de inserción del país en el mercado mundial, o la política monetaria y fiscal, un conjunto de factores económicos, pero también sociales e institucionales endógenos, se han tejido a lo largo del tiempo obstaculizando el desarrollo territorial.

El interés de la problemática abordada deriva, por lo tanto, de dos motivos de naturaleza diferente. Por un lado, la importancia del proyecto tanto para la provincia de La Pampa como para sus ciudadanos reclamaba un abordaje del proceso desencadenado a partir del mismo atacando la naturaleza misma del fenómeno, es decir, la problemática del esquivo desarrollo territorial de la zona.

Desde esa perspectiva, la labor emprendida da cuenta del desafío de intentar hacer inteligible la problemática aquí estudiada poniendo cierto orden a la profusión informativa y las múltiples controversias políticas generadas en torno al proyecto mediante el planteo de un esquema argumentativo que, evidentemente, constituye un punto de vista más entre los múltiples posibles, como ocurre siempre en el análisis de toda problemática relacionada con el desarrollo de territorios concretos.

Pero por otra parte, el abordaje del objeto de estudio aquí tratado, estuvo movido también por un interés de carácter teórico, toda vez que, mediante la problemática tratada en esta Tesis se intenta realizar una contribución a las investigaciones sobre el desarrollo en espacios periféricos en América Latina y, particularmente en Argentina, en particular, en el marco de las investigaciones sobre desarrollo local que, desde finales de los '90 y hasta la actualidad, no han dejado de crecer a partir del análisis de casos (Burin y Heras, 2001, Aghón, Alburquerque y Cortés, 2001, Vázquez Barquero y Madoery, 2001, Llorens, Alburquerque y del Castillo, 2003)

Desde esa perspectiva, es importante tener en cuenta que, en países tan fuertemente afectados por las crisis estructurales a escala global, como por aquellas de carácter interno, derivadas, por lo general, de abruptas transiciones políticas, la sensación de que el futuro de lo local, es decir, del ámbito de vida cotidiana de las personas, depende necesariamente de procesos que están fuera del alcance de los ciudadanos, es una idea fuertemente arraigada en la sociedad. Por otra parte, el importante centralismo político que sólo parece dejar abierta a la esfera política local la vía del “clientelismo” a la hora de alcanzar ciertos objetivos planteados “desde abajo”, contribuye a reforzar esa impresión.

Desde nuestro punto de vista, se trata de un fenómeno que ha impedido ver las evidentes diferencias locales o, en todo caso, interpretarlas como derivadas de los procesos estructurales, es decir, como simples manifestaciones en el territorio de las lógicas –de acumulación y de poder- imperantes en el seno de determinadas actividades económica,

cuya determinación excede ampliamente lo local, para situarse en el ámbito regional, nacional o global.

En ese contexto, la perspectiva geográfica resulta sumamente importante, puesto que al poner el foco de atención en el territorio y sus dinámicas endógenas, tiene la oportunidad de llamar la atención sobre el hecho de que, como señalan J.P. Gilly y B. Pecqueur (1997:119), siempre es posible construir, es decir, consensuar políticamente, un marco de regulación local que, aunque necesariamente parcial, permite revisar el modo en que el espacio local se organiza y se articula con el contexto exterior o se resiste al mismo.

Existe, en otras palabras, un cierto margen de acción, diferente en cada caso, y un cierto potencial endógeno de desarrollo (Wadley, 1988) en la mayor parte de los espacios locales. En esa idea se afirma la noción del desarrollo local y constituye el punto de partida de esta Tesis, en la que, desde esa perspectiva, se intenta llamar la atención sobre el papel jugado por ciertas dinámicas fuertemente ancladas al territorio en la determinación de sus posibilidades de desarrollo más allá de las características asumidas los procesos de carácter estructural en el ámbito latinoamericano.

2. El enfoque teórico adoptado y su pertinencia en el contexto de la investigación

Como señala P. Bordieu (1994), todo objeto de investigación científica es una construcción realizada en función de unos objetivos –que explicitan el “objeto” que se quiere construir- y que da cuenta de unas hipótesis, derivadas de un esquema teórico, que actúan como instrumentos en manos del investigador en la tarea de develar la “trama oculta de relaciones” que constituyen el mismo.

Desde el punto de vista teórico-metodológico, podría decirse que el ámbito de los estudios sobre desarrollo se ha debatido, desde los años '80 a la actualidad, entre las posiciones de carácter estructuralista, y su énfasis en los grandes procesos a nivel macro, por un lado, y, por otro, las perspectivas que, a una mayor escala territorial, se centran en los factores endógenos, es decir, aquellos fuertemente anclados en el territorio o contruidos a partir de las características intrínsecas del mismo.

La elección de una u otra perspectiva implica siempre un posicionamiento, una perspectiva que resulta tan necesaria como inevitable, especialmente en un campo como el del desarrollo, donde la diversidad de los casos, realidades y variables involucradas impiden sopesar, de una vez y para siempre, la importancia de cada uno de esos factores a la hora de evaluar impulsos y obstáculos al desarrollo.

Desde nuestro punto de vista, esa toma de conciencia exige, desde un primer momento, un planteamiento honesto en el que el enfoque mismo sea examinado para evaluar su pertinencia si se pretende evitar que se constituya en obstáculo epistemológico.

En palabras de J. Schvarzer (1998:31) “la experiencia argentina, no admite una explicación única para su (sub) desarrollo, (...) su análisis sugiere que el desarrollo tanto como el subdesarrollo son fenómenos a los que se puede llegar (o en los que una nación se puede perder) por múltiples caminos.” Se trata de uno de los grandes dilemas de este ámbito de estudio y se manifiesta, evidentemente, cualquiera sea la escala territorial del fenómeno estudiado.

No obstante ello, las problemáticas regionales tanto en América Latina, como en particular en Argentina (Rofman, A. y Romero, J.L., 1973, Manzanal, M. y Rofman, A., 1989), han recibido un tratamiento que se ha caracterizado, fundamentalmente, por un tipo de enfoque de carácter sectorial y centrado en las dinámicas estructurales –nutrido básicamente por las teorías centro-periferia- (Vázquez Barquero y Madoery, 2001:21). En estos trabajos, - provenientes por lo general de la economía espacial-, el territorio no ha dejado de jugar un papel complementario en las dinámicas socioeconómicas, al punto que las variables económicas han prevalecido por sobre las espaciales, sociológicas, culturales y políticas, tan en boga en los estudios actuales sobre el desarrollo y muy en particular en el paradigma del desarrollo local.

Por otra parte, además de cierta escasez de trabajos en materia de desarrollo en Argentina durante las últimas dos décadas, los enfoques desde una perspectiva local, y desde las dinámicas endógenas, difundidas en Europa a partir de los '80 y hasta la actualidad, han permanecido, por lo general, oscurecidas por esta perspectiva. Así, la persistencia de tal esquema analítico ha hecho que, por lo general, no hayan sido analizadas hasta épocas recientes, las múltiples experiencias locales que surgen en los diversos contextos regionales cuando son considerados en toda su complejidad.

En la presente investigación se ha pretendido, justamente, seguir éste último camino teórico, cuyo primer paso ha consistido en variar el foco de la lente utilizada para poder explorar adecuadamente las dinámicas territoriales a escala local. El esquema teórico adoptado es, por lo tanto, el del desarrollo local-endógeno, es decir, un enfoque que privilegia los factores endógenos al territorio como elementos centrales en la explicación de las trayectorias de desarrollo de las regiones. Evidentemente, ello no implica olvidar los procesos estructurales, sino que, como se verá a lo largo de este trabajo, se parte de la consideración de los mismos, para analizar, en ese contexto, las estrategias seguidas por los actores en el territorio.

Podría decirse entonces que la adopción de esa perspectiva se justifica, por un lado, a partir de la aceptación inicial de una premisa teórica de partida, y por ciertas características inicialmente reconocidas en el territorio, durante la fase de trabajo de campo exploratorio, y que han constituido “la base empírica” de la investigación (Klimovsky, 1994).

Así, desde el punto de vista teórico, puede decirse que, si el paradigma de desarrollo “desde abajo” se encuentra ya suficientemente “corroborado” a través de estudios de caso en el ámbito europeo, en el caso latinoamericano se plantea también crecientemente como el contexto teórico pertinente tanto para la generación de propuestas de políticas públicas de promoción del desarrollo (Boisier, 1998, 1999, Vázquez Barquero, 2000, Vázquez Barquero y Madoery, 2001) como para la explicación de casos concretos de desarrollo endógeno a escala regional o local (Hirschman, 1986, Burin y Heras, 2001, AA.VV., 2002, Llorens, Alburquerque y del Castillo, 2003). De esa manera si, como muestran esos trabajos, posible y pertinente la adopción del paradigma de desarrollo endógeno para el análisis de casos exitosos de desarrollo local en ese contexto, lo será igualmente para el estudio de los posibles obstáculos al desarrollo en casos concretos de estudio.

Por otra parte, desde el punto de vista empírico, los recorridos exploratorios en el territorio objeto de estudio pusieron de manifiesto, desde un principio, ciertas particularidades en el ámbito local aquí estudiado –la debilidad del tejido institucional, o el contraste entre la presencia de una oficina de desarrollo y de importantes obras de infraestructura frente al evidente estancamiento de la zona, fueron las más llamativas- que marcaban importantes diferencias, casi podría hablarse de “anomalías”, al compararlo con otras áreas de regadío de similares características en espacios próximos, es decir, dentro del contexto regional del norte patagónico.

3. Encuadre espacio - temporal del objeto de estudio

Además de la elección de una perspectiva teórica para el abordaje de la problemática aquí tratada, ha sido necesario también tomar otro tipo de decisiones en relación con la construcción del objeto de estudio. Esas decisiones se relacionan, por un lado, con el encuadre espacio-temporal de la investigación y, por otro, con las dinámicas territoriales y los agentes económicos privilegiados a lo largo de la misma.

Como se ha mencionado más arriba, el escenario territorial de la investigación está constituido por un espacio de regadío en torno a la localidad de 25 de Mayo (provincia de La Pampa). Ese conjunto –espacio urbano, y perímetros de regadío- además de los campos de secano que lo rodean e integran el ejido municipal de 25 de Mayo, conforman el contexto en el que el pueblo, con su función de centro de servicios y político-administrativo, constituye el ámbito de articulación de la vida social y económica de la comunidad local.

En ese marco, frecuentemente se hará referencia a El Zauzal y su Ampliación, que son las dos áreas de regadío más próximas al centro urbano rodeándolo completamente

mediante un parcelado regular –las chacras¹- que lo separa de la meseta aledaña. Esa referencia se debe al hecho de que, por las características del proceso colonizador, esos perímetros han sido los únicos totalmente ocupados y en los que tuvo lugar la actividad frutícola en la zona. El espacio de regadío se completa con las denominadas Secciones I y V, parcialmente ocupadas e improductivas hasta años recientes.

La consideración del espacio como una construcción social, ha hecho necesario referirnos a ciertos elementos que remiten a la historia del mismo y que permiten comprender ciertas características actuales del territorio. El más claro ejemplo en ese sentido lo constituye la sucesión de políticas públicas provinciales aplicadas en diversos momentos de la historia del área, y cuyo papel ha sido fundamental en la construcción del territorio que nos ocupa.

De ese modo, la investigación se remonta, en cuestiones concretas, al momento mismo de inicio del proyecto -desde la concepción del mismo, hasta las características asumidas por la colonización en diferentes momentos históricos o las experiencias asociativas pasadas- pero cuyos efectos pueden ser observados en el presente. Mientras tanto, el final de la década del '90 representa también un límite temporal de la investigación que se justifica por el hecho de que, como tendremos oportunidad de ver, en esos momentos se produce un corte en la trayectoria territorial que implica el final del proceso iniciado cuatro décadas antes y que da lugar a un nuevo escenario territorial, con nuevos agentes económicos y actividades productivas, cuyo análisis se aleja de los objetivos planteados para esta Tesis.

Desde el punto de vista de las dinámicas socio-económicas internas al territorio, la atención se centra especialmente en una actividad –la fruticultura- y en un agente económico, el pequeño y mediano productor frutícola –chacarero- de la zona. Ello se debe a que la trayectoria territorial ha discurrido a lo largo de esa actividad, toda vez que el proyecto inicial estuvo pensado para crear en una zona de cultivo frutícola de características similares al Alto valle del río Negro.

De ese modo, el agente económico predominante hasta finales de los '90 ha sido el pequeño y mediano chacarero frutícola, y ésta actividad, la que ha dotado de personalidad al área desde su puesta en funcionamiento.

¹ La chacra es la división básica de estos perímetros de regadío, subdivididas en parcelas que constituyen cada una de las explotaciones. Sin embargo, a lo largo de la Tesis utilizaremos, como se hace coloquialmente en la zona, aquella denominación para referirnos a las explotaciones frutícolas de la zona. El concepto de “chacra” es asimilable, según el diccionario de la Real Academia Española, al de “alquería” en el Levante español o al de “caserío”, en el País Vasco. En países como Argentina o Uruguay, es frecuentemente utilizada para denominar extensiones de tierra de una superficie muy variable, generalmente entre 5 y 100 hectáreas, utilizada para labores agrícolas o para mantener un pequeño plantel de ganado vacuno, ovino o caprino, dependiendo de las características de la zona. De ese concepto deriva por lo tanto la denominación de “chacarero” para su propietario, que utilizaremos frecuentemente a lo largo de esta Tesis.

Cabe, sin embargo, realizar aquí una precisión, puesto que el hecho de centrar la atención en esos actores y en la actividad que han desarrollado en la zona, puede inducir una asociación instantánea entre el fracaso del territorio y los obstáculos de ese colectivo para llevar adelante su actividad productiva. Aunque en parte ello es así, esto constituye necesariamente una visión sesgada y parcial de la problemática estudiada.

En realidad, el proceso colonizador atrajo también, al finalizar la década de los '70 y durante la siguiente, bajo un régimen de colonización diferente, a un conjunto de actores a quienes les fueron adjudicadas parcelas en las secciones de riego I y V, al sur de 25 de Mayo. Se trató de proyectos que, como el de la denominada Colonizadora Argentina Cooperativa Limitada, impulsada por la Federación Agraria Argentina en el año 1985, fracasaron rotundamente a poco de comenzar y, de ese modo, contribuyeron claramente al fracaso del desarrollo del territorio en su conjunto. Las razones para que esos procesos no hayan sido estudiados en este trabajo derivan del hecho de que, por un lado, la mayor parte de los actores que protagonizaron el mismo no se encuentran en la localidad y, por otro, debido a ese fracaso, las parcelas no fueron casi puestas en producción.

Durante la recogida de información en el Centro de Documentación y Biblioteca del EPRC se ha podido dar con información documental de utilidad para abordar esa problemática lo que nos ha llevado a plantearnos su tratamiento a través de algún artículo concreto posterior a la Tesis.

Por otra parte, desde mediados de los '90 se produjo la entrada al escenario territorial, en virtud de la llamada Ley de Colonización Privada de 1995, de un agente económico cuya importancia comenzó a acrecentarse a partir de la década actual. Se trata de actores con características muy diferentes a las de los productores frutícolas del Alto Colorado, que responden al modelo de “*agribusiness*” descrito por Reboratti (1990) y que, en este caso, son incluidos en la descripción de los agentes económicos presentes en la zona fundamentalmente con el objetivo de proveer de una descripción lo más ajustada posible del panorama productivo actual del territorio estudiado.

4. Hipótesis de la investigación

Con base en las premisas teóricas de partida y la evidencia empírica recogida durante los trabajos de campo previos a la investigación, la hipótesis general que ha orientado la investigación plantea que la trayectoria seguida por el territorio en la búsqueda de los objetivos de desarrollo establecidos originalmente, habría estado afectada por importantes obstáculos endógenos al mismo. El origen de esos frenos se situaría en las condiciones generales establecidas como punto de partida del proyecto sobre el que se asienta la construcción del Alto valle del río Colorado, reproduciéndose y amplificándose a través de las dinámicas endógenas desplegadas como consecuencia de las propias características del territorio. En otras palabras, la hipótesis no niega la incidencia de ciertos

procesos estructurales sobre el desempeño territorial, antes bien, plantea que las respuestas del mismo a esos procesos, que llevaron al fracaso del proyecto, constituyen un resultado de las dinámicas endógenas originadas en sus propias características.

A partir de esa hipótesis general se han planteado además otras específicas relacionadas con cada uno de los principales obstáculos endógenos al desarrollo:

1. Las políticas públicas protagonizadas por el Estado provincial habrían jugado, paradójicamente, un papel clave en la construcción de algunos de los obstáculos más importantes al desarrollo local del espacio estudiado. Los frecuentes cambios en la orientación de las mismas, las inconsistencias internas y la incoherencia entre las metas planteadas en cada caso y los objetivos generales del proyecto estarían entre los factores que más claramente afectaron el desempeño del territorio objeto de estudio de esta investigación.
2. Las características asumidas por el capital humano del que se dotó el territorio a partir del proceso colonizador, habría representado una de las principales debilidades territoriales de partida. Tanto la experiencia previa de origen, como la capacidad económica inicial y las expectativas de los colonos en relación con el proyecto colonizador, conspiraron contra la capacidad de los colonos de hacer frente a un contexto muy diferente al imaginado al momento de embarcarse en el proyecto.
3. La debilidad de las relaciones sociales y, por lo tanto, del capital social a escala local habría contribuido a mermar la capacidad del territorio para llevar adelante el proyecto original y poner en marcha los procesos de acción colectiva necesarios para insertar, con un mínimo de capacidad competitiva, el territorio en el circuito productivo frutícola regional. En otras palabras, lo que se pretende señalar con esta hipótesis es que, la “Colonia de chacareros frutícolas”, entendida como un colectivo de productores trabajando cooperativamente tras un objetivo común, no habría funcionado como tal sino que, por el contrario, en términos generales, habrían predominado a lo largo del tiempo ciertas actitudes individualistas que contribuyeron a vaciar de contenido el espíritu original del proyecto.
4. La incorporación de nuevos agentes económicos como consecuencia del último cambio experimentado por las políticas públicas provinciales en la zona a mediados de la década de los '90 habría favorecido un proceso de ruptura social al interior del territorio, al no ponerse en marcha los mecanismos institucionales necesarios para facilitar la interacción social y productiva entre ambos grupos. Se plantea, en ese sentido, que el objetivo del gobierno apuntaba más a cambiar radicalmente el modelo productivo del área que a sentar las bases para un nuevo proyecto territorial inclusivo de todos los agentes económicos presentes en la zona.

5. El contexto institucional local, protagonizado por el Ente Provincial del Río Colorado (EPRC) y el Municipio local, habría adolecido de ciertas características – desde falta de “masa crítica” o ausencia de coordinación hasta el predominio de relaciones verticales “arriba-abajo” por sobre relaciones horizontales de cooperación local o el predominio de las lógicas de política partidista sobre políticas que atendieran a los fines del desarrollo local- que habrían contribuido a exacerbar las condiciones impuestas por el contexto estructural, en particular, la incertidumbre frente a las cambiantes condiciones de mercado y la exposición de los productores a la creciente competencia del mercado en condiciones inapropiadas.
6. Las características enunciadas para el capital social y el contexto institucional estarían en la base de la ausencia de sinergias entre el ámbito público y el privado. La falta de organización de los productores, la ausencia de canales concretos y legítimos de interlocución entre éstos y el EPRC y el predominio, en el seno de éste, de relaciones verticales habrían tenido el efecto de impedir la toma de decisiones a nivel local, impidiendo la puesta en marcha de proyectos “desde abajo” y la coordinación necesaria entre oficina de desarrollo y productores.

5. Objetivos de la investigación

Definido así el problema de la investigación y las hipótesis de partida en función de la perspectiva teórica adoptada, se han planteado los siguientes objetivos para el abordaje de la misma:

5.1. Objetivo general de la investigación

El objetivo general de la investigación consiste en comprender los obstáculos endógenos al desarrollo del Alto valle del río Colorado, identificando las claves interpretativas que, en este caso concreto, contribuyen a explicar los mismos.

El territorio local, entendido como una construcción social, es el resultado de la particular interacción de unas políticas públicas, es decir, un determinado modelo de intervención política, de unas características institucionales, de la puesta en marcha de ciertas actividades económicas y de unas dinámicas de interacción social. Se trata, por lo tanto, de interpretar el modo en que esos factores definen una organización y dinámicas territoriales específicas, determinando las condiciones de inserción del espacio local en el ámbito regional, nacional o global y, por lo tanto, su propia trayectoria de desarrollo.

5.2. Objetivos particulares

La concreción de ese objetivo general implica, necesariamente el cumplimiento de una serie de objetivos particulares que permiten dilucidar, mediante pasos sucesivos, la complejidad implícita en el mismo y que pueden resumirse en los siguientes.

1. Discutir el marco teórico del desarrollo local-endógeno, revisando críticamente sus postulados básicos así como las principales aportaciones en ese contexto, intentando, por esa vía, una contribución al proceso de construcción del paradigma de desarrollo “desde abajo”. En ese sentido, se propone un “retorno al territorio”, es decir, la consideración de la multiplicidad de factores que determinan su complejidad, como el enfoque pertinente para el abordaje de investigaciones en torno a procesos de desarrollo espacios locales concretos.
2. Analizar, desde el punto de vista teórico, la relevancia explicativa del capital social y del contexto institucional en el análisis de dinámicas territoriales relacionadas con procesos de desarrollo a escala local. La creación de diversas formas de capital social y de rutinas y convenciones de interacción social, así como el establecimiento de un contexto regulativo y de un conjunto de organizaciones capaces de interactuar en la promoción del desarrollo constituyen procesos variables en el tiempo, que interactúan entre sí condicionándose mutuamente y que obedecen a lógicas diferentes en cada caso de estudio. De ese modo, se trata de fenómenos que deben ser explorados para establecer las condiciones que dan lugar a los mismos y las características asumidas en cada caso, así como sus mutuas determinaciones y los efectos de las mismas en relación con el desarrollo territorial.
3. Estudiar las características del capital humano, el capital social y el contexto institucional a escala local, así como el efecto de sus mutuas determinaciones tanto sobre la actividad productiva, como sobre las condiciones generales de desarrollo territorial. En ese contexto, la atención se centra sobre la modalidad asumida por la interacción público-privada, interpretada como el factor clave en la generación de sinergias para el desarrollo.
4. Identificar, delimitar y describir las etapas históricas en la construcción del territorio y su relación con las políticas públicas provinciales en diferentes momentos históricos. El Estado provincial ha jugado un papel central en las dinámicas locales desde el origen mismo del territorio, mediante la implementación de políticas públicas y marcos legales de regulación de las mismas. De ese modo, se trata de analizar, por un lado, el grado de coherencia interna entre los objetivos planteados por las mismas y aquellos inicialmente establecidos para la puesta en valor y desarrollo del territorio. Por otra parte, se intenta conocer el grado de continuidad y coherencia entre cada una de esas etapas.

5. Analizar las condiciones territoriales, históricas y político-institucionales que dieron origen al intento de creación de un polo de desarrollo en la provincia. Se trata de comprender su sentido en tanto proyecto político estratégico así como su significado real en el contexto provincial.
6. Describir las características asumidas por el proceso de ocupación del territorio a lo largo de las diferentes etapas marcadas por las políticas públicas en el área, así como las características productivas y de uso del suelo a que dio lugar y las de los agentes económicos presentes en el territorio.
7. Presentar un diagnóstico de las características socioeconómicas y territoriales del Alto Valle del Colorado a partir del cual poner de manifiesto, por un lado, los obstáculos al desarrollo del área estudiada y, por otro, comprender las posibilidades y características de articulación en su contexto regional y, más concretamente en el circuito productivo frutícola.

Junto a esos objetivos, esta Tesis se plantea además uno de carácter metodológico, consistente en:

8. Proponer una metodología de análisis de procesos de desarrollo en espacios rurales periféricos en el contexto latinoamericano, basada en el enfoque de procesos a escala local y sustentada en la capacidad de las técnicas cualitativas de investigación como instrumento para salvar las habituales carencias de información cuantitativa a esta escala.

6. Metodología y fuentes de la investigación

En términos generales, puede decirse que la metodología de investigación tiene un fuerte componente de trabajo de campo e investigación cualitativa debido, por un lado, a las propias características de la problemática estudiada, pero también, por otra parte, debido a la importante escasez y deficiencia de la información estadística disponible. La investigación puede dividirse en dos grandes etapas que implicaron diferentes abordajes metodológicos en función de los objetivos concretos de cada una de ellas: una fase inicial de aproximación exploratoria a la problemática y de construcción del objeto de estudio y una de abordaje de la problemática en los diferentes aspectos definidos en la anterior.

Toda vez que el interés por la temática se remonta a los años finales de la Licenciatura, algunas de las actividades de la fase exploratoria se llevaron a cabo incluso desde finales de los años '90. Pero la totalidad del trabajo de campo de la segunda de las etapas antes mencionadas se llevó a cabo entre los años 2002 y 2006, en diversas campañas de trabajo de campo en el Alto valle del Colorado, pero también en otros lugares de la cuenca –Río Colorado y Bardas Blancas-, y en el Alto valle del río Negro –San Patricio del Chañar, Allen y Cipolletti-.

La aproximación a la temática de estudio se realizó por pasos sucesivos, partiendo del conocimiento de sus rasgos generales para pasar luego a intentar profundizar en aspectos concretos que se fueron ajustando paulatinamente conforme avanzaba la investigación. Del mismo modo, la aproximación al análisis del territorio se realizó mediante sucesivos cambios de escala. En un primer momento, se dedicó una cierta cantidad de tiempo a la toma de contacto con el ámbito regional y al conocimiento de la cuenca en su conjunto para pasar, posteriormente, al abordaje del espacio local, objeto de estudio de esta investigación.

6.1. La exploración inicial de la temática y del territorio

Las propias características del objeto de estudio hicieron necesario un amplio trabajo exploratorio que permitiera tomar contacto con la realidad en la que se inserta el espacio local estudiado desde dos perspectivas. Se trataba, por un lado, de tomar contacto con la cuenca del Colorado para conocer de primera mano sus características físicas, de poblamiento, productivas, etc. Por otra parte, conocer las características del circuito productivo frutícola de referencia. En este sentido también resultaba importante el conocimiento de primera mano, más allá, de los cursos tomados durante la Licenciatura y de la revisión bibliográfica inicial en el marco de esta Tesis.

Esta etapa se caracteriza sobre todo por los recorridos de toma de contacto con diversas porciones de la cuenca del Colorado, y el trabajo de archivo complementado con algunas entrevistas no estructuradas con informantes clave que aportaron información muy básica aunque siempre importantes para los primeros pasos de avance sobre la problemática y sobre el territorio a estudiar.

La etapa de toma de contacto con la cuenca del Colorado tuvo un primer momento con dos breves recorridos por la zona en noviembre de 1997 y marzo de 1998. El primero de ellos consistió en un simple recorrido por la zona entre 25 de Mayo y Casa de Piedra, en tanto que en el segundo, se realizó la toma de contacto inicial con un productor de la zona y con un funcionario del EPRC que permitieron conocer algunos aspectos básicos del funcionamiento de la zona. Por otra parte, en la Dirección de Catastro del gobierno provincial se obtuvo cartografía catastral de El Zauzal y Ampliación que facilitó la primera aproximación al territorio objeto de estudio.

Luego de una etapa en la que la investigación estuvo detenida, se realizó una nueva visita a la zona, posterior a la realización de los cursos de doctorado en el año 2000. En ella se realizaron dos interesantes entrevistas que aportaron las primeras pistas de interés para el desarrollo posterior de la investigación. En Julio de ese año se entrevistó al por entonces Gerente de Producción Luis García y a los ingenieros Ángel y Mónica Paladino. En dichas entrevistas se abordaron cuestiones como la historia y actualidad de la zona, las características productivas de los agentes económicos en el regadío local y las funciones

del Ente Provincial del Río Colorado y del Municipio en relación con la actividad. Entre los años 2000 y 2001 se realizó también la búsqueda y recogida de información documental de diverso tipo –en particular, histórica y legal y estadística-, tanto en la Dirección Provincial del Agua y la Cámara de Diputados de la provincia de La Pampa, como en el Centro de Documentación y Biblioteca del EPRC en 25 de Mayo.

Uno de los resultados más relevantes del trabajo de archivo realizado fue el hallazgo de una colección completa de material periodístico en la Dirección Provincial del Agua cubriendo todos los aspectos relativos a las políticas públicas en la zona, y la evolución de la misma desde sus orígenes. De ese modo, se fotocopió² la mayor parte de ese material, cubriendo el período 1974-2002, que se transformó en un instrumento invaluable a la hora de unir los diferentes elementos, atar cabos sueltos, contrastar información obtenida mediante entrevistas, etc.

Durante esta etapa, más precisamente en los años 2001 y 2002, se llevaron a cabo también algunas excursiones para tomar contacto con la cuenca del Colorado, un espacio para mí desconocido hasta el momento. La primera de ellas consistió en un recorrido hasta la zona de Bardas Blancas y Portezuelo del Viento, parajes localizados sobre uno de los dos tributarios del Colorado, el río Grande, en la provincia de Mendoza. El objetivo de la misma era conocer las obras inconclusas de derivación de aguas de ese río a los oasis mendocinos del norte, por un lado, pero también cruzar a Chile por el Paso Pehuenche, es decir, el más cercano al Alto valle del Colorado, algo que finalmente no se pudo hacer debido a las condiciones del mismo que, en esa época se hallaba en construcción.

En segundo lugar, se realizó una visita a Casa de Piedra, la única represa construida sobre la cuenca del Colorado y, en 25 de Mayo, a la Central Hidroeléctrica de Los Divisaderos, realizándose en éste último caso una visita guiada por un técnico de la Administración Provincial de Energía (APE) del interior de la misma.

Finalmente, se realizó un recorrido por diversos puntos del valle del río Negro. En este caso el objetivo fue conocer las características de una chacra frutícola tipo en la zona –se visitaron algunas en la localidad de Cervantes y en Cipolletti- y, en general, tomar contacto con el “ambiente” del valle que permitiera complementar la revisión bibliográfica realizada en torno al funcionamiento del circuito productivo frutícola regional, para lo cual se visitaron zonas de localización de los principales galpones de empaque y empresas

² La obtención de la beca FPI, concedida por la Universidad Complutense de Madrid hizo inminente el traslado a España y, con ello, se hizo necesario fotocopiar todo ese material, además del resto de la documentación hallada hasta el momento, para poder contar con el mismo en Madrid. El apoyo del Sr. Raúl Hernández, gran conocedor del Alto valle del Colorado y su problemática, permitiéndome el acceso al archivo y aportándome mucha de su experiencia en relación con la temática, a través de las charlas, comentarios y sugerencias, resultó muy importante en esta etapa de la investigación y por todo ello le estoy profundamente agradecido.

comercializadoras en Allen y Cipolletti. Durante esta excursión se visitó también la zona de expansión agrícola de San Patricio del Chañar, sobre el río Neuquén.

6.2. El abordaje del objeto de estudio de la investigación

Tal como se comentara más arriba, el presente trabajo de investigación tiene, debido a sus propias características y las del entorno en donde ha debido desarrollarse, un fuerte componente de investigación cualitativa basada, fundamentalmente, en entrevistas con actores clave, además de la investigación documental y el apoyo en una amplia información periodística.

No obstante ello, se ha podido contar con algunas bases de datos referidas, en particular, a diversos aspectos de la evolución y el funcionamiento productivo de las áreas de regadío en torno a 25 de Mayo. Se trata, en todo caso, de información bastante escasa, fragmentaria y dispersa que fue obteniéndose, a veces de manera fortuita, mediante una intensa actividad de búsqueda en archivos un tanto caóticos y degradados por la utilización de la documentación a lo largo de los años en el EPRC. El grueso de la información estadística obtenida proviene de cada una de las Gerencias del organismo: Gerencia de Producción, de Colonización, Intendencia de Riego y Gerencia de Administración, además del Centro de Documentación y Biblioteca que funciona como archivo principal de la organización. En relación con el éste último, debe decirse que constituye un archivo de especial interés para La Pampa porque constituye el único en toda la provincia con capacidad de ofrecer información completa sobre la evolución territorial del Alto valle del Colorado y de la cuenca en su conjunto que se remonta hasta el origen de las actuaciones públicas sobre la misma.

Entre las principales bases de datos con las que se pudo contar, pueden citarse las siguientes, más allá de las de carácter general como Censos Nacionales de Población, Censos Económicos, etc.:

1. En primer lugar, puede citarse un listado completo de colonos de cada uno de los perímetros de regadío. En el caso de El Zauzal y su Ampliación, esa fuente presenta el año de adjudicación mediante concurso público y año de ocupación de la parcela además de la superficie de la misma. En los casos de las Secciones I y V de riego, se obtuvieron también listados de adjudicatarios de cada una de las parcelas y superficies de las mismas.

En este sentido debe decirse que el EPRC no contaba con bases de datos georreferenciadas de las zonas de regadío. La gentil colaboración de un técnico de la Dirección General de Catastro provincial –el Lic. Daniel Cardin– que se ofreció a digitalizar las mismas permitió contar por primera vez con capas de información georreferenciada para ser utilizadas en un Sistema de Información Geográfica. Ello permitió ir completando las mismas con información a nivel de parcela obtenida de

diversas fuentes y, posteriormente, realizar la cartografía temática básica incluida en esta Tesis. Desde esa perspectiva, puede decirse que esa información cartográfica representa un aporte novedoso de esta investigación de utilidad para el propio Ente Provincial del Río Colorado³.

2. Una segunda fuente de información básica, actualizada periódicamente desde 1994 fueron los informes de “Ciclo Productivo Ejecutado”, elaborados por la Gerencia de Producción. En los mismos se ofrece información sobre la superficie ocupada por cada tipo de especie y de cultivo. Se contó con informes para cada año entre 1994 y 2001 y, para años anteriores con tres informes de la misma Gerencia referidos, respectivamente a los períodos 1972-1978, 1980-1990 y 1991-1993.

3. Una fuente complementaria de la anterior fueron los Informes Anuales de Producción generados por la Gerencia de Producción del EPRC. Los mismos constan del volumen de producción de la Colonia, por un lado, y del valor estimado de esa producción realizado por técnicos de la Gerencia. Los datos ofrecidos por esta fuente se refieren al total de las parcelas. En ese sentido, pudo encontrarse información detallada de producción a nivel de parcela, pero tratándose de informes aislados, para años concretos, no tuvieron una utilidad especial para la investigación.

4. En el contexto de esta investigación resultaba especialmente valioso contar con alguna fuente que permitiera observar de algún modo el estado productivo de las parcelas frutícolas. Se trató de una información que resultó complejo obtener debido a la particular reticencia de los funcionarios a entregarla debido a su carácter sensible, sobre todo, porque hace referencia a la situación de individuos concretos.

No obstante ello, se pudo contar con tres informes sobre el Estado Productivo de las chacras para tres años concretos: 1990, 1995 y 2001, ofreciendo información sobre la superficie de la parcela, la superficie ocupada por cultivos, características de las plantaciones, estado de las mismas, y tipo de labores de cultivo llevadas a cabo por el chacarero. Durante el trabajo de campo llevado a cabo en 2005, se pudo contar además, mediante la colaboración del técnico extensionista⁴ con un análisis de detallado de cada

³ En el momento de realización del trabajo de campo en 2005, un técnico de la Gerencia de Colonización junto al Gerente del organismo en el momento intentaban llevar adelante muy lentamente la digitalización de la zona bajo riego. El hecho de no contar con equipamiento adecuado ni con personal idóneo habían transformado el cometido en una tarea sumamente engorrosa y librada a la voluntad de las personas interesadas en la misma. Paradójicamente, la colaboración del técnico citado en la Dirección de Catastro, nos permitió contar con una capa digitalizada del parcelario completo de todas las zonas de regadío en el término de quince días. Se trata de un hecho que pone de manifiesto la forma en la que la descoordinación institucional se transforma a veces en un importante obstáculo para el funcionamiento de las mismas y, por ende, para un funcionamiento eficaz en relación con el logro de objetivos de desarrollo en territorios concretos.

⁴ Las entrevistas realizadas al Sr. Eduardo Millán han tenido un gran valor para esta investigación, debido a su amplio conocimiento de la zona y sus problemáticas y a disposición para colaborar con nosotros en esta tarea.

una de las parcelas en los que, a esa información, se sumó la de la “historia” de la parcela en términos de número de ocupantes y tipo de ocupación de las mismas.

Esa información permitiría no sólo evaluar el estado de la Colonia y su evolución a lo largo de la última década, sino realizar otros análisis en los que se relaciona ese estado con otros datos tales como la superficie de la parcela, las características individuales y condiciones productivas del chacarero, el nivel de endeudamiento de la explotación o los vínculos del productor en términos de capital social. Por otra parte, esa información de carácter eminentemente cualitativo, permitió elaborar una tipología de las chacras frutícolas de El Zauzal y su Ampliación, clasificándolas en cinco tipos que van desde aquellas que mantienen cierta capacidad de participación en el mercado hasta las que presentan un estado de abandono total de la actividad.

5. Finalmente se obtuvo información complementaria de la anterior relativa al nivel de endeudamiento de cada una de las parcelas, provista por la Gerencia de Administración y datos sobre el nivel de pago en concepto de Canon de Riego, por parte de la Intendencia de riego del organismo⁵.

En todo caso, cabe destacar el carácter fragmentario de la información así obtenida, que fue complementada y contrastada, tanto mediante informes específicos de las Gerencias del EPRC, como por datos publicados en los artículos periodísticos o información proporcionada en el transcurso de entrevistas a determinados informantes clave.

Más allá de las fuentes mencionadas, se realizaron también entrevistas estructuradas y en profundidad a informantes clave con el objeto de recoger información que permitiera sostener las hipótesis planteadas en el marco de la investigación. Aunque el grueso de ese trabajo se llevó a cabo entre los meses de Enero y Abril de 2005, una parte del mismo se realizó en etapas anteriores del trabajo de campo.

Entrevistas estructuradas a los agentes económicos vinculados al regadío en el Alto Colorado

La entrevista estructurada o dirigida (Rojas Soriano, 1996), denominada por otros como “entrevista formal o con cuestionario” (Sierra Bravo, 2001)⁶, “constituye una técnica

⁵ En ambos casos, la información proporcionada por ambas Gerencias tuvo especial cuidado en preservar la estricta confidencialidad de la información proporcionada.

⁶ Las diferencias entre “entrevista estructurada” y “encuesta” aparecen, al consultar diferentes autores (Taylor y Bogdan, 1987, Rojas Soriano, 1996, Sierra Bravo, 2001, Ruiz Olabuénaga, 2003) como una cuestión de matices que dependen de las definiciones conceptuales realizadas en cada caso, debidas en parte, a la propia adscripción de estos autores como investigadores “cualitativos” o “cuantitativos”, etc. Sin embargo, parece existir un cierto acuerdo en relación con que las diferencias entre ambas técnicas radican, fundamentalmente, en dos aspectos: en primer lugar, en el hecho de que, aunque en ambos casos se utilizan cuestionarios similares, en la entrevista el investigador juega un rol activo y, por tanto, relevante en el proceso de completar el formulario con las respuestas dadas por el entrevistado; en segundo lugar en que, en la

de investigación que permite captar información abundante y básica sobre un problema”, de especial interés “cuando no existe suficiente material informativo sobre ciertos aspectos que interesa investigar (...)” (Rojas Soriano, 1996:150). Se trata de una técnica que se aplica a “informantes clave”, empleándose a tal efecto una “cédula de entrevista” (Rojas Soriano, 1996) con características similares en todos los casos (Taylor y Bogdan, 1987, Rojas Soriano, 1996, Ruiz Olabuénaga, 2003).

En nuestra investigación, se realizaron 53 entrevistas estructuradas a chacareros frutícolas de El Zauzal y su Ampliación, cuyas parcelas se encontraban en diferentes estados de puesta en producción. En este sentido, la selección de informantes clave se realizó atendiendo a la necesidad de contar con integrantes de cada uno de los tipos de una clasificación de explotaciones frutícolas elaborada previamente en función del estado productivo de las mismas. Al momento de realizar la selección del colono dentro de cada tipo, se tuvo en cuenta también su antigüedad en la zona, considerando que ello le permitiría fundamentar mejor sus respuestas a algunas de las preguntas incluidas.

La cédula de entrevista utilizada se caracterizó por su amplitud, debido a la necesidad de cubrir los importantes vacíos de información antes comentados. En ese sentido, puede decirse que la posibilidad de permanecer durante un período relativamente prolongado en la zona, y la localización de los entrevistados en un ámbito espacial reducido, permitió una aplicación adecuada de la misma.

Las entrevistas se dividieron en tres grandes apartados -Características productivas de la explotación, Capital social y Entorno institucional- en los que se incluyeron tanto preguntas cerradas y categorizadas, como preguntas abiertas (Sierra Bravo, 2001:308), organizándose en algunos casos como “baterías de preguntas” (Sierra Bravo, 2001: 311) complementarias entre sí.

El primero de ellos, tenía por objeto conocer las condiciones de funcionamiento actual de la explotación en términos de producción, de comercialización del producto y de la existencia o no de financiación para la actividad. En relación con lo primero, se incluyeron aspectos como la producción actual de la misma, las principales innovaciones realizadas desde el momento de su puesta en marcha. Se preguntó además por las características de los servicios a la producción a nivel local y la percepción de los

entrevista, el cuestionario puede consistir algunas veces en el simple señalamiento de unos puntos o temas a responder (Sierra Bravo, 2001: 351). Por otra parte, para Rojas Soriano (1996), existen otros dos elementos diferenciadores entre ambas técnicas: el primero de ellos se relaciona con la selección de los actores, de modo que mientras la entrevista estructurada se aplica a informantes clave, la encuesta consiste en “recopilar información sobre una parte de la población denominada muestra”. En segundo lugar, y justamente por esto último, la entrevista apunta a un análisis de carácter más cualitativo, mientras, en el caso de la encuesta, la información recogida podrá emplearse para un análisis cuantitativo. En nuestro caso, puede decirse que, dado el elevado número de entrevistas realizadas -34,8% del total de parcelas de El Zauzal- la representatividad de las mismas no viene dada sólo por el carácter de informantes claves de los entrevistados, sino también por el propio volumen de entrevistados lo que, en su caso, hubiera permitido también un tratamiento cuantitativo más desarrollado de la información.

chacareros en relación con las dificultades ocasionadas por la falta de alguno de ellos en la zona. Por otra parte, en relación con la comercialización del producto, en términos generales, las preguntas apuntaron a conocer las características del mercado de inserción del productor –fruta en fresco o fruta industria- así como el ámbito espacial del mismo y las características de la relación con el comprador.

El apartado sobre Capital social, por su parte, se dividió en dos grandes apartados: Capital social “comunitario” –*bonding social capital*- y Capital social “de enlace” o “puente” –*linking social capital*-. El primero de ellos, a su vez, se integró por cinco ítems relacionados con cada una de los elementos destacados en la definición del mismo: participación en organizaciones formales y redes informales de cooperación, nivel de circulación de la información y comunicación entre chacareros, capacidad de acción colectiva y cooperación, “empoderamiento” y acción política y, finalmente, cohesión e inclusión social.

Por su parte, el apartado dedicado al capital social “puente” se orientó, en lo fundamental, a conocer las posibles redes sociales en las que participaba el chacarero fuera de su grupo de pertenencia. Esas posibles redes se dividieron en redes externas al grupo pero internas al territorio, y redes sociales que traspasaban los límites del espacio local. Ambas subdivisiones perseguían objetivos diferentes. Así, en el primer caso se trataba, ante todo, de evaluar los posibles contactos o ausencia de ellos entre los productores frutícolas y los nuevos agentes económicos agroindustriales presentes en la zona desde finales de los años '90; mientras tanto, la mirada sobre las relaciones sociales hacia fuera del ámbito local apuntó a observar si las mismas guardaban algún tipo de relación con las posibilidades y formas de inserción del productor en la *filière* frutícola del Alto valle del río Negro.

Finalmente, la batería de preguntas incluidas en el apartado “contexto institucional y relaciones público-privado” se orientó a conocer, por un lado, la existencia o no de canales de interacción entre el ámbito público y el privado a nivel local y, por otro, a investigar la percepción de los productores en relación con las características, en términos de fluidez y calidad de las relaciones con las principales organizaciones públicas de su entorno próximo.

Debe decirse también que, tomando en consideración las hipótesis y objetivos iniciales de esta investigación, se realizaron también entrevistas –estructuradas y en profundidad- con representantes de las principales empresas agroindustriales localizadas en las Secciones I y V de riego: Zille SRL, Alto Valle del Río Colorado SA, Matzkin, y Forestal Medanito. En el caso de las primeras, incorporaron ligeras diferencias entre sí en función de las propias características de las empresas

Entrevistas en profundidad

La entrevista en profundidad constituye el instrumento de investigación cualitativa por excelencia, cuyo objetivo final consiste en comprender el significado atribuido a ciertas situaciones o experiencias vividas por el entrevistado. (Taylor y Bogdan, 1987, García Ballesteros, 1998 Ruiz Olabuénaga, 2003, Flick, 2004)⁷.

Presenta algunas diferencias con la anterior, tanto desde el punto de vista del diseño como de la aplicación de la misma. En apretada síntesis, podría decirse que, por un lado, las entrevistas en profundidad son flexibles y dinámicas, al punto que “siguen el modelo de una conversación entre iguales y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas” (Taylor y Bogdan, 1987:101). Por otra parte, las preguntas son formuladas sin un esquema fijo de categorías de respuestas, cuyo orden y forma puede ser alterado, incorporándose incluso preguntas nuevas en caso de ser necesario (Ruiz Olabuénaga, 2003).

En otras palabras, en la entrevista en profundidad subyace un criterio básico de “no direccionalidad” (Merton y Kendall, 1946: 545), con el que se intenta “dar al sujeto la oportunidad de expresarse sobre cuestiones que tienen para él una importancia central”. La participación del entrevistador es, por lo tanto, más activa que en el caso anterior de modo que el proceso de interacción entrevistador-entrevistado en si mismo pasa a jugar un papel fundamental en todo el proceso.

Las entrevistas en profundidad han jugado un papel fundamental desde el comienzo en esta investigación, puesto que han proporcionado información clave en relación con las hipótesis planteadas, que no hubiera sido posible recoger mediante otros instrumentos debido a la naturaleza de los problemas estudiados.

Por ese motivo, el trabajo de selección de informantes mediante una entrada al terreno de manera paulatina, con diversas visitas a lo largo de un período relativamente prolongado de tiempo resultó especialmente importante, puesto que permitió establecer relaciones iniciales de confianza con algunos de ellos⁸ abriendo posteriormente el camino al contacto con otros informantes clave.

⁷ Además de otras técnicas como los “grupos de discusión”, se reconoce también a la “observación participante” como el otro método clásico de investigación cualitativa. En ese sentido, se ha señalado (Taylor y Bogdan, 1987:103), que la ventaja de las entrevistas en profundidad en relación con la observación participante radica en que mediante las primeras es posible “estudiar un número relativamente grande de personas en un lapso relativamente breve si se lo compara con el tiempo que requeriría una investigación mediante observación participante”.

⁸ En un espacio rural con la población aglomerada en un espacio relativamente reducido, donde cierto tipo de información circula con relativa facilidad, la interacción con algunos actores relevantes dentro de la comunidad, facilita la colaboración posterior por parte de otros actores. En nuestro caso, por ejemplo, la entrada al Ente Provincial del Río Colorado se produjo a través de dos frentes: el Centro de Documentación y la Gerencia de Producción, que además de constituir dos puntos neurálgicos para la recogida de información permitieron el acceso posteriormente a otras dependencias de la organización. El apoyo en ese sentido tanto de la responsable del primero, la Sra. Ana Álvarez García, como de la Ingeniera Mónica Paladino, funcionaria de la Gerencia de Producción, es invaluable. Sin embargo, fue la toma de contacto directo con la

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que las campañas de trabajo de campo realizadas entre 2002 y 2006 se realizaron en un momento especialmente complejo del contexto local, que podría caracterizarse como de una alta conflictividad como resultado del proceso de transformación del área, en particular, a través de la descomposición de una forma de organización productiva que dejaba paso a un nuevo marco con nuevos agentes económicos. Así, la existencia de procesos legales en marcha, y el cruce de acusaciones entre chacareros frutícolas y autoridades políticas e institucionales locales y provinciales era intenso y ello obligó a prestar la máxima atención posible en la construcción de relaciones de confianza con los diferentes actores contactados como informantes clave.

En todo caso, puede decirse que el resultado fue positivo y un indicador claro de ello fue que, en un ambiente con esas características, todos los informantes permitieron la utilización de una grabadora durante la entrevista, lo que permitió la creación de un archivo de audio de más de ochenta horas de grabación.

El número total de entrevistas realizadas fue de 41⁹, repartidas de la siguiente manera: 29 de ellas se repartieron entre funcionarios, representantes de organizaciones a nivel local y empresarios agroindustriales, en tanto que otras 12 entrevistas se realizaron con productores frutícolas.

La selección de los primeros se realizó de manera que hubiera al menos un representante de cada una de las organizaciones presentes en la localidad y con cierta relevancia potencial en relación con el desarrollo local del territorio estudiado –Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), Cooperativa de Obras y Servicios Públicos (COOSPU), Centro Tecnológico Comunitario (CTC), Escuela Agrotécnica y Municipalidad de 25 de Mayo-. Mientras tanto, en relación con el Ente Provincial del Río Colorado, el objetivo a la hora de seleccionar los informantes clave fue contar con individuos pertenecientes a diversas dependencias dentro de la organización –tanto a nivel horizontal, es decir, de gerencias, como vertical-. Entre los empresarios agroindustriales se entrevistó, durante el último trabajo de campo a tres de los cinco instalados en la zona –T. Larocca, por Alto Valle del Río Colorado SA, S. Zille, por Zille SRL, y D. Matzkin, además del Sr. J. Sánchez Carrillo propietario de la Bodega Cepa Roja en la vecina localidad de Bardas Blancas, debido a la importancia de la empresa y su extensa relación con el territorio estudiado. Con anterioridad, en el año 2002, se había entrevistado también al Sr. G. Forcinito, como gerente de la planta de Forestal Medanito en 25 de Mayo.

Gerencia General y la presidencia la que allanó el camino para el acceso a la información que permanecía “oculta” hasta el momento.

⁹ Como señalan Taylor y Bogdan (1987:108), “es difícil determinar a cuántas personas se debe entrevistar en un estudio cualitativo” de modo que “algunos investigadores tratan de entrevistar al mayor número posible de personas familiarizadas con un tema o acontecimiento” siendo, en todo caso, lo más importante el potencial de cada caso para ayudar al investigador a obtener “comprensiones teóricas sobre el área estudiada de la vida social”.

Debe decirse también que, además de las entrevistas directamente relacionadas con la investigación se realizaron otras que permitieron obtener información complementaria de gran interés. En ese sentido, Durante 2002 se entrevistó al Lic. Gerardo de Jong, especialista en temas de fruticultura y desarrollo regional de la Universidad Nacional del Comahue en Neuquén, en tanto que, en 2005 se realizaron sendas entrevistas al Ing. Rafael de Rossi, del INTA Río Colorado, en la localidad del mismo nombre quien nos acompañó en una visita guiada por las zonas de regadío de Colonia Juliá y Echarren y a la Dra. Susana Bandieri, especialista en temas de Historia Regional también de la Universidad Nacional del Comahue. Durante este último año, se entrevistó, finalmente, al Prof. J. Irizarri de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional del Comahue, como responsable del último estudio en detalle de los suelos de El Zauzal y su Ampliación.

La selección de los colonos se realizó atendiendo a la necesidad de contar con informantes cuya trayectoria productiva en la zona presentara diferencias. Así, se contó con productores con una participación activa en el mercado frutícola, otros con importantes dificultades para mantenerse en la actividad y, finalmente, individuos en proceso de abandono de la misma. Pero además, se entrevistaron a algunos por su especial participación en organizaciones clave actuales o ya inexistentes en el contexto local.

En todos los casos, se trató de entrevistas en profundidad, individuales y semiestructuradas (Flick, 2004:89). Todas ellas tuvieron una extensión considerable, por lo general en torno a las dos horas de duración. En algunos casos puntuales tuvieron incluso una duración mayor, de modo que se acordó con el entrevistado completarla en más de una sesión.

El diseño de las entrevistas se realizó de tal manera que contaran con dos tipos de preguntas. Por un lado, aquellas específicamente dirigidas a recoger cierta información que sólo el entrevistado, por sus particulares características o circunstancias podía proveer, es decir, preguntas no incorporadas en otros cuestionarios de entrevistas. Pero por otra parte, se incorporaron también preguntas comunes a todos los cuestionarios de entrevista dentro de un mismo grupo de entrevistados o, entre grupos diferentes en relación con un mismo problema.

En ese sentido, puede decirse que la información obtenida se sometió a tres tipos de contrastaciones como método de “control de calidad” y de “validación” de la información obtenida mediante diferentes técnicas de recogida. Se trata de una estrategia “habitual y rutinizada en la metodología cualitativa” e identificada habitualmente como proceso de “triangulación” Ruiz de Olabuénaga (2003:111), que constituye una tarea permanente durante todo el proceso de investigación, afectando a cada una de las nuevas piezas de información obtenidas:

- En primer lugar, mediante la confrontación de respuesta a preguntas concretas obtenidas en las entrevistas realizadas. La utilización de esta estrategia permitió, en algunos casos, contrastar la calidad de la información obtenida mientras, en otros, constituyó una herramienta fundamental para conocer los diferentes puntos de vista de los actores involucrados en relación con un mismo problema en función tanto de su forma de ver las cosas como de su posición en la trama de relaciones sociales, económicas o institucionales a nivel local.

- En segundo lugar, mediante la confrontación de la información obtenida por diferentes vías. De ese modo, en un primer momento, la información obtenida a partir del trabajo en archivos –documentos oficiales e información periodística- se enriqueció mediante la información provista por informantes clave. En una segunda instancia, y haciendo el camino inverso, la nueva información surgida por éste último medio se contrastó con el material de archivo obtenido con anterioridad y con aquel obtenido como resultado de nuevas búsquedas sugeridas por la propia entrevista: nueva información periodística, notas y comunicaciones entre las autoridades del EPRC y los colonos, actas de asambleas de la Cooperativa, etc.

- En tercer lugar, y siempre que ello fuera posible, mediante el contraste de la información proporcionada por los entrevistados con la información estadística disponible.

7. Estructura de contenidos

Esta Tesis se ha estructurado en nueve capítulos que se corresponden con cuatro grandes partes constituidas por dos capítulos cada una, a excepción de la última, que se integra por los tres últimos capítulos de la Tesis: marco teórico-conceptual, contexto y diagnóstico territorial, políticas públicas y agentes económicos predominantes y, finalmente, factores extraeconómicos del desarrollo territorial.

En la primera parte, integrada por los dos capítulos que siguen a esta introducción, se presenta el contexto teórico en el que se encuadra esta investigación. En el capítulo 2, y apoyándonos en la idea de paradigma y cambio paradigmático propuesta por T. Kuhn (1962) se realiza un recorrido por las teorías del desarrollo, desde las teorías clásicas de la segunda posguerra hasta las interpretaciones contemporáneas del desarrollo.

Es evidente que, en el marco de esta Tesis, el sentido e interés de ese recorrido no viene dado tanto por la simple revisión histórica de las mismas como por el interés por hacer explícitas las que, desde nuestro punto de vista, constituyen las claves interpretativas tanto del proceso de construcción territorial como, posteriormente, de su desempeño en términos de desarrollo.

Por un lado, y toda vez que el territorio estudiado en esta Tesis constituye un clásico producto de las teorías de desarrollo “desde arriba” y de las políticas desarrollistas

derivadas de aquellas, el análisis de éstas durante la primera parte del capítulo busca, fundamentalmente, comprender tanto las iniciativas que dieron lugar al surgimiento del territorio objeto de estudio en tanto construcción social como, sobre todo, la lógica implícita en esa construcción, reflejada en unas dinámicas territoriales concretas.

Pero además, nos hemos planteado revisar el proceso de ruptura definitiva del paradigma que orientó esas políticas, como consecuencia de un proceso descomposición interna y del cuestionamiento externo que comenzó a manifestarse ya a mediados de los años '70. Aunque se trate de un hecho ya bien conocido, hemos tratado aquí de poner de manifiesto el hecho de que el fracaso de las políticas que llevaron adelante la puesta en marcha del proyecto no se debió tanto a la forma en que fueron implementadas sino, más bien, a que la teoría que estaba en la base de las mismas no acertaba al interpretar la nueva realidad estructural derivada de la crisis del fordismo y, por lo tanto, en las propuestas que guiaron la aplicación su aplicación en el terreno.

De forma muy simplificada y esquemática, podría decirse que, como muestran los numerosos trabajos de consultoría realizados para la puesta en marcha del proyecto de desarrollo en el Alto Colorado, el grueso de los esfuerzos se centraba en los aspectos técnicos y de planificación económica, prestándose una atención muy marginal a los aspectos de organización social e institucional del mismo.

En la segunda parte del capítulo, y la más importante desde el punto de vista de nuestra investigación, se introduce el estudio del paradigma vigente del desarrollo, que aquí hemos identificado con la denominación “genérica” de “desarrollo desde abajo” (Stöhr y Taylor, 1981).

El proceso de instalación del nuevo paradigma de “desarrollo desde abajo” que, a medida que se desarrollaban las interpretaciones teóricas, fue recibiendo múltiples denominaciones, tales como desarrollo endógeno, desarrollo local, desarrollo económico local o desarrollo territorial, no ha seguido, evidentemente una trayectoria lineal. Antes bien, y como ocurre en todo proceso de cambio paradigmático, se ha caracterizado por una profusión de debates, interpretaciones y conceptualizaciones que requerían explicitarse necesariamente con el objeto de proponer las hipótesis de la investigación.

Esta segunda parte del capítulo presenta en primer lugar, la concepción del desarrollo “desde abajo” centrada en el análisis de sistemas localizados de empresas – Sistemas Productivos Locales y Distritos Industriales- para pasar, posteriormente a interpretaciones que ampliando la perspectiva, cambian el foco de análisis para pasar a la consideración del territorio como objeto de estudio en toda su complejidad, incluyendo sus características socio-culturales, político-institucionales y ambientales.

Esta perspectiva territorial, cuyo análisis toma, esencialmente, como punto de partida las propuestas de A. Bagnasco (1977, 1988) permite, al finalizar el capítulo, dejar planteados un conjunto de factores que, en la actualidad constituyen algunas de las claves explicativas más habitualmente utilizadas a la hora de abordar el estudio de la problemática del desarrollo en territorios concretos: el papel jugado por las relaciones sociales, la identidad y la cultura, por un lado, y, por otro, la importancia del contexto institucional.

El capítulo 3 resulta así complementario del anterior, toda vez que su objetivo consiste discutir cada uno de esos factores “extraeconómicos” abordando cada uno de ellos de manera individual para comprender sus propias lógicas internas que los convierten en factores de desarrollo.

Tanto la noción de capital social como la perspectiva institucional de los procesos de desarrollo han recibido una atención creciente en los últimos años. En relación con el primero de esos aspectos R. Putnam (2003a:11) ha señalado “el incremento exponencial de los artículos científicos sobre el capital social, que han pasado “de una veintena antes de 1981 a más de mil entre 1996 y 1999”. Pero además, puede decirse que a pesar de haber surgido en el seno de la sociología y la ciencia política, una variedad de disciplinas se ha hecho eco de este concepto –desde la economía o el urbanismo, a la geografía, la arquitectura o la psicología social- dando lugar a una muy amplia y rica diversidad de trabajos. Particularmente, en el ámbito del desarrollo, autores como A. Bagnasco (2000), R. Camagni (2003) o G. Alberti (2000) han introducido el concepto explícitamente en el estudio de procesos de desarrollo local-endógeno.

Pero hay, además, otros dos hechos que dan cuenta de la creciente consideración recibida por este concepto en el campo de los estudios de desarrollo. Por un lado, se trata de la repercusión que ha tenido en las revistas especializadas y, por otro, en el interés puesto en la temática por algunas instituciones como el Banco Mundial.

En efecto, en 1988 la *American Journal of Sociology* dedicó un número especial de la publicación al debate entre “aproximaciones económicas y sociológicas al análisis de la estructura social”. Fue en ese número en que se publicó el influyente trabajo de J. Coleman –*Social capital in the creation of human capital*- que constituyó el punto de partida para una gran cantidad de estudios, especialmente en el mundo anglosajón. Años más tarde, en 1996, la revista *World Development* reunió un conjunto de ensayos, algunos de ellos de autores tan influyentes como P. Evans o E. Ostrom, para explorar las posibles relaciones sinérgicas entre Estado y sociedad, al tiempo que *The Economic Journal* (2002), dedicaba también un número especial a la publicación de un conjunto de ensayos que discutían el interés del capital social en los estudios económicos. En el ámbito de la geografía, revistas como *Regional Studies* incluyen también frecuentemente artículos sobre la temática.

Por otra parte, en el entorno más cercano de los países del Sur europeo, algunos especialistas en la problemática del desarrollo local y desarrollo rural en espacios periféricos tales como A. Mutti (1998), G. Alberti (2000), Bagnasco, et.al. (2003), o E. Moyano Estrada (2005) han centrado también crecientemente su atención en la relación entre desarrollo, capital social e instituciones locales.

En relación con la segunda de las cuestiones mencionadas, puede decirse que la noción de capital social representa una de las líneas prioritarias de acción de las nuevas políticas llevadas a cabo por el Banco Mundial –especialmente en espacios como América Latina y Europa Oriental, tanto en relación con objetivos como la reducción de la pobreza, pero también en una diversa variedad de ámbitos relacionados como, educación, medio ambiente, desarrollo rural y difusión de las tecnologías de la información¹⁰.

El tratamiento conjunto de ambos aspectos –capital social e instituciones- en un mismo capítulo tiene que ver con el hecho de que, si bien se han desarrollado como líneas de trabajo diferentes, mantienen entre sí múltiples puntos de contacto. En realidad, podría decirse que, en los últimos años, se ha ido imponiendo el abordaje conjunto de ambas cuestiones en un intento por avanzar “hacia perspectivas institucionales más comprehensivas del desarrollo” (Evans, 1996:1033).

Del mismo modo, en este capítulo, se comienza presentando el debate entre perspectivas sociológicas y económicas de la acción social sobre el que se asienta en última instancia la noción de capital social y se afirma el pensamiento institucionalista sobre el desarrollo. A partir de allí, se analizan sucesivamente sus dinámicas internas, para llegar, en una síntesis final, a plantear el rol que ambos conceptos juegan en los procesos de desarrollo.

Luego de haber expuesto el contexto teórico de la investigación, los capítulos 4 y 5 están dedicados, por un lado, a presentar el contexto territorial de la investigación y, por otro, a realizar un diagnóstico del espacio objeto de estudio. Al igual que en el caso anterior, ambos capítulos se complementan, toda vez que la transición entre ellos representa un aumento paulatino del enfoque desde la escala provincial y regional –Capítulo 4- a la escala local –Capítulo 5-.

De esa manera, el objetivo del primero consiste en presentar las características espaciales, económicas, sociales e históricas de la provincia de La Pampa que, de algún modo, otorgan su razón de ser y su sentido al espacio estudiado. En el capítulo 5, el cambio en la escala de análisis, permite abordar en profundidad el espacio local estudiado. Esa aproximación se inicia, en primer lugar, a través de una presentación del Alto valle del Colorado, es decir, el entorno próximo del espacio estudiado, para situarlo a continuación en el contexto de la cuenca del Colorado.

¹⁰ <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>

Luego de un análisis de los intereses políticos de cada una de las provincias condóminas y de la organización institucional de su gestión, en la que destaca el COIRCO (Comité Interjurisdiccional del Río Colorado), que ejerce como autoridad de cuenca, se presenta el Programa provincial de Aprovechamiento del Río Colorado diseñado por la provincia de La Pampa. Si bien esa presentación tiene un interés descriptivo, constituye también una herramienta para proponer un primer análisis diagnóstico de los problemas experimentados por las políticas públicas provinciales en la cuenca.

La última parte del capítulo se dedica a presentar un diagnóstico territorial del espacio local estudiado por esta Tesis. Un aspecto a destacar en ese sentido es la escasez de información cuantitativa disponible a escala local para abordar esa tarea. Sin embargo, ello se ha solventado, en la medida de lo posible, mediante el recurso a algunas estadísticas básicas provistas por los Censos Nacionales de población –fundamentalmente demográficas y de ocupación a nivel local y departamental-. Por otra parte, se ha contado con información de carácter cualitativo recogida durante las diferentes campañas de trabajo de campo en la zona.

Los capítulos 6 y 7 conforman la tercera parte de la Tesis. Están dedicados, respectivamente, al análisis de las políticas públicas provinciales en el Alto Colorado, y a la presentación de los agentes económicos relacionados con la actividad de regadío en la zona como resultado de la aplicación de esas políticas.

El primero de ellos constituye el más extenso de toda la obra, algo que se explica por el hecho de que es el capítulo en el que se desarrolla la trayectoria seguida por el territorio desde sus orígenes hasta el final de la década de los '90 del siglo pasado, dividida aquí en cinco períodos históricos. El análisis en profundidad de cada uno de ellos permite, evidentemente, comprender el proceso de construcción del territorio como proceso social concretado en torno a la acción fundamental del Estado provincial.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, el mismo tiene, fundamentalmente, un interés explicativo clave en relación con los obstáculos al desarrollo en la zona, tal como fuera planteado en las hipótesis de partida. En ese sentido, la línea argumental seguida, intenta mostrar los importantes cambios de rumbo de las políticas públicas marcadas por las transiciones entre cada uno de los cinco períodos históricos mencionados, y el modo en que los mismos fueron imponiendo potentes frenos al desarrollo del Alto Colorado, mediante el permanente cambio de las reglas de juego a nivel local, el incremento de la incertidumbre, y la consiguiente incapacidad para establecer acuerdos duraderos y sinergias entre el ámbito público y el privado.

Los diferentes marcos jurídicos que guiaron el proceso de colonización en diferentes momentos de la historia del territorio, abrieron el camino a dos tipos de agentes

económicos: pequeños productores frutícolas, por un lado, y empresarios agroindustriales con características económicas y productivas radicalmente diferentes, por otro.

Sin embargo, la mayor parte del capítulo está dedicada al estudio de los primeros, lo que se justifica por el hecho de que, pesar del evidente deterioro de la actividad, los chacareros frutícolas constituyen el agente predominante, tanto desde el punto de vista del número de actores presentes, como de la actividad que, en cierto sentido, brinda su personalidad al área bajo estudio. De esa manera se analizan, fundamentalmente, las características de las parcelas frutícolas y las particularidades de la inserción de los productores en el circuito productivo frutícola de la Patagonia norte.

Sólo en años recientes, desde finales de la década de 1990, comienza a afirmarse la presencia del empresario agroindustrial en 25 de Mayo. Una presencia que se hace notoria, sobre todo, debido a la importancia de las superficies de las explotaciones, pero no al número de empresarios que, al día de hoy no llegan a la decena.

La presentación de éstos en el capítulo se debe, por lo tanto, a dos motivos. En primer lugar, porque resultaba necesario a la hora de ofrecer una panorámica de la situación productiva ajustada a la realidad actual de la zona. Pero, sobre todo, porque su introducción permite, en el argumento de la Tesis, poner de manifiesto la profunda ruptura territorial generada a partir del cambio de marco legal que abrió el camino a la venta de grandes extensiones de tierra en el Alto valle del Colorado. Lo que se intenta subrayar en ese sentido es el hecho de que la llegada de los nuevos agentes económicos a la zona no fue acompañada de los mecanismos institucionales necesarios para la articulación de ambos colectivos en un proyecto territorial inclusivo.

Los capítulos 8, 9 y 10, constituyen la cuarta parte de la Tesis, y la que sirve de cierre a la misma. Con los mismos se completa el análisis de los componentes extraeconómicos que resultan claves en todo proceso de desarrollo territorial desde la perspectiva del marco teórico planteado en los dos capítulos iniciales.

Esta parte final comienza así analizando las características del capital humano incorporado al territorio mediante las sucesivas etapas colonizadoras. Se trata de un recurso que resulta clave en el análisis de todo proceso de desarrollo, toda vez que guarda una relación directa con las posibilidades con que cuenta un determinado territorio a la hora de innovar, gestionar eficientemente el proceso productivo, emprender nuevos proyectos, etc.

Es preciso señalar aquí que a lo largo del capítulo, al análisis de las características individuales de los colonos, se han incorporado otros elementos que, desde nuestro punto de vista contribuyeron también a condicionar su propia capacidad a la hora de poner en marcha una explotación agrícola. En ese sentido, se analiza, por un lado, la cuestión de la

capacidad económica con que contaban, por lo general, los chacareros al momento de instalarse en la zona y, por otro, las expectativas de los mismos en relación con el proyecto colonizador. Como se plantea más arriba en una de las hipótesis de la investigación, por sus propias características, el proyecto generó en la mayor parte de los colonos la ilusión de que contarían con un “Estado benefactor” que proveería de todo lo necesario para asegurar el éxito del proyecto. Aunque, los principios rectores de la llamada “colonización social” planteaban ese objetivo, los sucesivos cambios en la política pública antes comentados fueron distorsionando esa perspectiva, haciendo que, finalmente, los chacareros quedasen librados a su propia suerte y dependientes de sus propias capacidades individuales para hacer frente a su situación de precariedad.

En el capítulo 9 se aborda el análisis del capital social presente en la zona con el objeto de explicar las dificultades en los procesos de cooperación entre chacareros y la forma en que las mismas conspiraron contra la integración de los mismos en organizaciones concretas –cooperativas o sindicatos- y la coordinación a la hora de emprender proyectos comunes.

Las etapas iniciales de la colonización –explícitamente definida como una “colonización social”- se planteaban como objetivo básico la formación de una “colonia de productores”. Se suponía, por lo tanto, que los chacareros, movidos por el espíritu de la Ley, asumirían la cooperación –el apoyo mutuo y solidario- como principio de funcionamiento de la Colonia. Desde el punto de vista espacial las condiciones ofrecidas por los perímetros de regadío de El Zauzal y su Ampliación parecían también propicias, toda vez que la aglomeración de productores en una superficie no muy extensa facilitaba el contacto cotidiano entre los mismos.

Paradójicamente, como veremos a lo largo del capítulo, las opciones tomadas por los chacareros frente a las dificultades fueron, por lo general, individuales. Se trata de un hecho que, por lo tanto, no deja de resultar, a la vez, sumamente sorprendente y contradictorio puesto que atentaba contra la naturaleza misma del proceso y contra los intereses de los propios chacareros.

De esa manera, la mayor parte del capítulo se dedica explorar el capital social “vinculante” o “comunitario”, es decir, aquel presente en el seno del colectivo de pequeños productores frutícolas. Para ello se analiza, en primer lugar, la participación de los mismos en grupos de productores en organizaciones concretas y, a partir de allí, las características asumidas por la capacidad de acción colectiva, así como la reciprocidad o la confianza entre dichos actores.

Con esa base, se lleva a cabo el estudio de caso de dos cooperativas frutícolas formadas por los productores en diferentes momentos históricos de la Colonia -la Cooperativa Agraria Comahue y la Cámara de Productores Frutícolas- utilizando dos tipos

de fuentes: información documental y entrevistas a informantes clave. La utilización de los mismos en este capítulo no sólo contribuye a apoyar los datos obtenidos mediante las entrevistas estructuradas, sino que también, desde nuestra perspectiva, resultan por si solas ilustraciones muy elocuentes de las características de las relaciones sociales y de sus efectos sobre la actividad económica a nivel local.

El capítulo finaliza abordando el tratamiento de las redes de relaciones sociales hacia fuera del grupo de chacareros o “capital social de puente”. Los estudios sobre capital social han sugerido que el contenido de este tipo de “lazos débiles”, juega un papel fundamental en la posibilidad de los individuos para acceder a oportunidades que no se encuentran disponibles en el entorno próximo, y ese es, fundamentalmente, el sentido de su análisis en este lugar. Sin embargo, y toda vez que es posible identificar dos conjuntos bien definidos de agentes económicos en la actividad de regadío local, la noción de relaciones sociales que traspasan los límites del colectivo estudiado, permite en nuestro caso, analizar la existencia de vínculos sociales entre los mismos y la existencia o no de rupturas sociales al interior del territorio.

El capítulo 10, que cierra la Tesis, está dedicado al estudio del contexto institucional local. Como se pone de manifiesto desde el comienzo del capítulo, el mismo destaca por tres características fundamentales que constituyen los ejes de la argumentación seguida a lo largo del capítulo. En primer lugar, su debilidad, es decir, la ausencia de una “masa crítica” de organizaciones con capacidad de impulsar, sostener y generar proyectos “desde abajo”. A esa característica se une el predominio del EPRC, la organización responsable del desarrollo de la zona, autárquica en los papeles, pero, dependiente en la práctica directamente de las decisiones del gobierno provincial gobierno provincial.

Finalmente, las disputas y falta de coordinación entre esa institución y la Municipalidad de 25 de Mayo, terminaron por constituir un marco institucional incapaz de afrontar eficazmente los desafíos impuestos por las rápidas transformaciones estructurales tanto de la economía en general como de la actividad frutícola en particular.

CAPÍTULO 2

CAPÍTULO 2

TEORÍAS Y POLÍTICAS DEL DESARROLLO: UN DEBATE INCONCLUSO

“El punto de vista construye el objeto”

F. de Saussure citado por
Bourdieu, P. et.al (1994): El oficio de sociólogo.

*“El estudio intensivo del problema del desarrollo económico
ha tenido un resultado desalentador: ha producido una lista
infinita de factores y condiciones, de obstáculos y prerequisites”*

Albert O. Hirschman (1958): La estrategia del desarrollo económico.

*Al tratar con los múltiples y complejos problemas del desarrollo
tenemos que aprender a idear generalizaciones de todo tipo
y permanecer sordos, como Ulises, al canto seductor
del paradigma único*

Albert O. Hirschman (1995): A propensity to self-subversion.¹

1. Introducción: el debate (inconcluso) en torno a la idea de desarrollo

Las raíces de la “moderna teoría del desarrollo económico” se remontan hasta la “gran tradición clásica de los siglos XVIII y XIX” (Bustelo, 1998:11). Sin embargo, no fue hasta la segunda posguerra cuando esa corriente de pensamiento comenzó a desarrollarse con fuerza, primero desde el propio ámbito de la economía, para incluir después aportaciones desde una variedad de disciplinas – desde la geografía, hasta la sociología, la ciencia política o la filosofía- para adquirir, finalmente, personalidad propia. Se trata, por lo tanto, de un ámbito de investigación dotado de sus propios problemas y modelos explicativos surgidos del diálogo y el debate multidisciplinar y que desbordan ya claramente sus orígenes estrictamente económicos.²

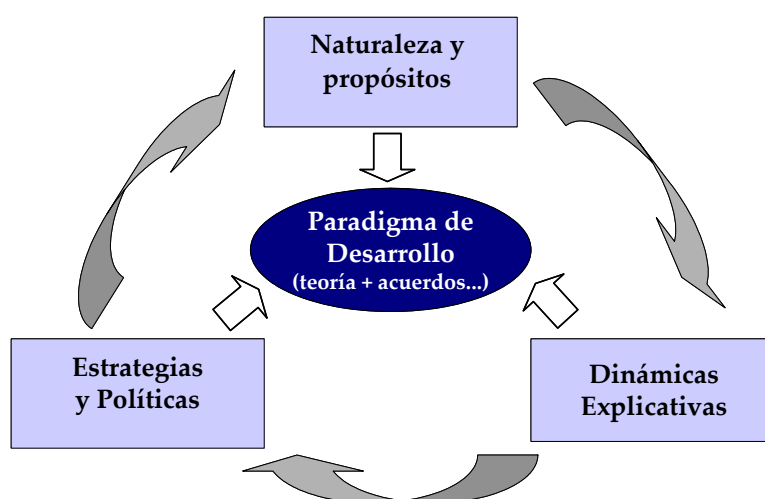
En otras palabras, la teoría del desarrollo ha recorrido un largo camino, caracterizado por una gran complejidad y riqueza, alimentada especialmente por la profusión de debates y controversias así como por la diversidad de corrientes de pensamiento (Bustelo, 1998). Pero si, como señala A. Bagnasco (1977:18), la idea de desarrollo resulta ser “una de las menos claras y más problemáticas de las Ciencias Sociales”, ello se debe, desde nuestra perspectiva, a que toda concepción del desarrollo representa la integración, al mismo tiempo, de tres tipos de cuestiones: una

¹ La traducción es nuestra.

² Para el autor citado, la “teoría económica del desarrollo” constituye una “subdisciplina” de la ciencia económica, sin embargo, creemos que la propia evolución de este campo de pensamiento ha desbordado ese carácter inicial, a partir de una confluencia de disciplinas que, en ese proceso, han dado lugar a temas de debate a veces alejados de las cuestiones estrictamente económicas.

conceptualización acerca de la naturaleza y propósitos del desarrollo –el “deber ser”–, un modelo explicativo de las principales dinámicas que caracterizan su funcionamiento –que hace referencia a las dinámicas concretas del mismo, a lo que es- y, finalmente, un conjunto de estrategias de política derivadas de lo anterior, útiles para el impulso del desarrollo en territorios donde el mismo no ha tenido lugar de manera “espontánea”.

Figura 2.1. Paradigmas de desarrollo y sus componentes



Fuente: Elaboración propia

El concepto de desarrollo encierra, por lo tanto, en su complejidad, aspectos teleológicos, teóricos y empíricos, siempre cubiertos por el velo la subjetividad de las interpretaciones culturales y políticas de que es, inevitablemente, objeto.

Frente a ese panorama, y aunque todo intento de clasificación supone el riesgo de cierta simplificación (Méndez, 1997), diversos autores han abordado la tarea de dotarlo de coherencia, mediante intentos de clasificación desde perspectivas siempre diversas aunque complementarias (Benko y Lipietz, 1994; Méndez, 1997; Bustelo, 1998)³. Del mismo modo, el argumento seguido a lo largo del presente capítulo ha requerido enfrentar esa tarea, aunque no en la búsqueda de un análisis pormenorizado de cada una de las teorías sobre el desarrollo, sino para exponer las claves del debate y con el objeto de encuadrar adecuadamente los problemas posteriormente abordados en esta Tesis doctoral.

³ En ese sentido G. Benko y A. Lipietz (1994: 26-30) destacan cuatro “ortodoxias” desde la posguerra en materia de “desarrollo espacial”: 1. la teoría de las “etapas de desarrollo”, citado también como “modelo Clark-Rostow-Vernon”, 2. la teoría de la dependencia como respuesta estructuralista a aquella, 3. la “teoría de la división internacional del trabajo”, y 4. las teorías del desarrollo endógeno; las que en parte habrían refutado el “...estructuralismo global para poner en el centro de la reflexión la personalidad del territorio local, en este caso el Estado-Nación.” Por su parte, Méndez (1997) clasifica las teorías del desarrollo recurriendo a la utilización de dos criterios complementarios: el predominio de factores internos o externos como motores del desarrollo y el contexto histórico de esas teorías –teorías clásicas y actuales del desarrollo-. Finalmente Bustelo (1998), centrándose sobre todo en la “teoría económica del desarrollo distingue, a partir de 1945, entre teorías “ortodoxas” o clásicas y “heterodoxas” o estructuralistas.

Para ello, la idea de “paradigma científico” constituye una herramienta de análisis frecuentemente utilizada y sumamente útil, puesto que permite enfocar el análisis en las teorías y conceptos aceptados por la mayor parte de los integrantes de una comunidad científica en un período histórico determinado, integrando además los debates y perspectivas antagónicas subyacentes a la propia dinámica de las “revoluciones científicas” (Kuhn, 1962).

La idea de “paradigma”, utilizada por T. Kuhn (1962) para explicar la evolución y el reemplazo de unas teorías por otras en el marco de la actividad científica, constituye el ámbito de definición de los problemas y métodos legítimos de un campo de investigación que alguna comunidad científica reconoce durante cierto tiempo como fundamento para su práctica (Kuhn, 1962: 33).

En otras palabras, la noción de paradigma no se refiere a una teoría, ni siquiera a un grupo de teorías, conceptos que aluden a una “estructura mucho más limitada en naturaleza y dimensiones”. Antes bien, se relaciona mejor con la idea de “matriz disciplinaria”⁴ entendida como el conjunto de generalizaciones, creencias compartidas en relación con modelos particulares de explicación y valores en el marco de la cual, los miembros de una comunidad científica alcanzan la “relativa plenitud de su comunicación profesional y la relativa unanimidad de sus juicios profesionales” (Kuhn, 1962 : 279). En pocas palabras, ese concepto da cuenta del predominio de un modelo explicativo de la realidad sobre otras teorías, involucradas también en un debate previo, caracterizado por la confusión y la búsqueda de respuestas a problemas nuevos o irresueltos en el marco de un paradigma anterior.

El modelo epistemológico de los paradigmas científicos, tiene la cualidad de facilitar la identificación de los límites y descripción del campo de problemas dominante en cada uno de los períodos históricos mencionados.

En ese sentido, existe ya un amplio consenso entre los estudiosos de los problemas del desarrollo en relación con el hecho de que, en el marco del amplio debate en torno a la teoría y práctica del desarrollo, es posible identificar el predominio sucesivo de dos grandes paradigmas desde la segunda posguerra a la actualidad, (Garófoli, 1984, Stöhr, 1987; Vázquez Barquero, 1986; Albuquerque, 1996; Méndez, 1997; Boisier, 1998; Sforzi, 1999a...).

Los identificamos aquí, aludiendo a una clásica definición acuñada hace ya un cuarto de siglo como paradigma de desarrollo “desde arriba”, dominante durante las décadas de 1950 a 1970 aproximadamente, y del desarrollo “desde abajo”, cuyas primeras formulaciones comienzan a darse a conocer al finalizar la década de 1970 y a lo largo de

⁴ Este concepto fue introducido en la “Posdata de 1969”, donde Thomas Khun realiza un conjunto de matizaciones, especialmente dirigidas a responder las objeciones de sus críticos.

los primeros años de la siguiente (Stöhr y Taylor, 1981). Ambos representan “visiones” claramente contrapuestas del desarrollo en cada período histórico, marcados por un proceso de ruptura desde el triple punto de vista antes señalado:

- Para W. Stöhr (1981:41), por ejemplo, el paradigma de desarrollo “desde arriba” presupone que el desarrollo es, ante todo y esencialmente, desarrollo económico. Implica, por lo tanto, un concepto uniforme de medición del mismo derivado de unos mismos sistemas de valores y felicidad humana para todas las comunidades.

Desde el punto de vista de las dinámicas explicativas del proceso, la idea de “desarrollo desde arriba” planteada a lo largo de las décadas de 1950 y 1960 hacía referencia al hecho de que todo proceso de desarrollo tiene una direccionalidad definida, es decir, desde arriba a abajo y desde el centro a la periferia. La premisa central de este posicionamiento se relaciona, por lo tanto, con el hecho de que los procesos de desarrollo surgen sólo en un número relativamente escaso de sectores o espacios dinámicos una vez desencadenados en ciertas aglomeraciones o *clusters* geográficos o sectoriales, se difundirán en el tiempo –especialmente a través de compras e inversiones en los *hinterlands*- sobre el resto del sistema espacial (Hansen, 1981, Stöhr, 1981).

En consonancia con lo anterior, la estrategia a seguir por los países subdesarrollados consistiría en la puesta en marcha de tres procesos complementarios: industrialización, urbanización y crecimiento económico (Boisier, 1974; Coraggio, 1985; Furió, 1996) con el objetivo de alcanzar el mayor grado posible de integración funcional con los centros de crecimiento a nivel mundial. Los medios para lograrlo consistirían en el creciente uso de capital, tecnología y energía, haciendo uso creciente de las economías de escala con el objeto de poder participar, de acuerdo a sus ventajas comparativas en un mercado global crecientemente especializado (Stöhr, 1981:61)

- Frente a esa perspectiva, la idea de desarrollo “desde abajo” vino a proponer, a comienzos de los años ’80, que no existe una única definición y medida del desarrollo, sino más bien trayectorias territoriales de transformación de las estructuras productivas y sociales de las comunidades territorialmente organizadas. En ese contexto, los procesos de desarrollo se explican fundamentalmente por la acción de dinámicas endógenas que al activar ciertos recursos locales en territorios concretos, juegan un papel definitivo en su propio progreso.

El creciente predominio del paradigma de desarrollo “desde abajo” fue acompañado, sin embargo, del surgimiento de “una verdadera polisemia en torno al desarrollo, dando lugar a “una verdadera proliferación de “desarrollos” (Boisier, 2000:55). Así, entre los términos más habitualmente utilizados en el seno de esta perspectiva, es posible encontrar referencias a la noción de desarrollo local (Vázquez Barquero, 1984, 1990, Garofoli, 1984, 2002, Stöhr, 1990, Sforzi, 1999a, Becattini, et.al., 2003, Camagni,

2003), desarrollo económico local (Alburquerque, 1996,1999, 2004a, 2004b, Vázquez Barquero, 2000, Llorens, Alburquerque y del Castillo, 2003), desarrollo endógeno (Vázquez Barquero, 1997, 1999), desarrollo “desde abajo” (Stöhr y Taylor, 1981), desarrollo territorial (Bagnasco, 1977, 1988).

Se trata, por lo tanto, de una multiplicidad de significados, “cada uno de los cuales reclama identidad única en relación al adjetivo con que se acompaña el sustantivo desarrollo” (Boisier, 2000: 55). Sin embargo, lo que nos interesa destacar aquí es que, más allá de las diferencias y los matices introducidos en cada caso, puede decirse también que, en términos generales, todas ellas comparten dos consideraciones fundamentales, que las diferencia de la idea de desarrollo desde arriba –derivado de factores exógenos y centrado en los aspectos económicos-. Esos argumentos comunes pueden resumirse entonces en lo siguiente:

- En primer lugar, se afirma la idea de que, dado un determinado contexto estructural, son los factores y dinámicas asociados a territorios concretos, a escala local, los que marcan la diferencia impulsando u obstaculizando sus propias trayectorias de desarrollo.

- En segundo término, los procesos de desarrollo se interpretan en la actualidad de una manera más amplia, toda vez que se considera que en ellos intervienen no sólo factores económicos sino aspectos tan diversos como los rasgos culturales del territorio, las características predominantes de las relaciones sociales o la densidad y calidad de las instituciones locales. Los análisis incluyen, por lo tanto, no sólo a los agentes económicos presentes en el territorio, sino a una diversidad de actores sociales e institucionales.

Con base en todo lo anterior, el presente capítulo se divide en dos partes que dan cuenta, respectivamente, de los dos contextos paradigmáticos señalados.

La primera parte, expuesta a lo largo del siguiente apartado, persigue básicamente dos objetivos. Por un lado, pretende exponer las teorías y políticas que están en la base de la construcción del territorio aquí estudiado, clásico resultado de las políticas desarrollistas al uso en América Latina durante los años '50 y '60 del siglo pasado. Pero por otra parte, intenta también mostrar la crisis de dicho paradigma, que llevó a la pérdida de su capacidad explicativa y que, por lo tanto, justifica el recurso al paradigma de desarrollo “desde abajo” en el estudio de los obstáculos al desarrollo del Alto valle del Colorado.

A continuación, la segunda parte del capítulo se dedica al estudio de esta última perspectiva. El objetivo de la misma consiste, fundamentalmente, en hacer explícitas las claves interpretativas en torno a la noción de desarrollo local utilizadas a la hora de proponer las hipótesis de partida de esta investigación.

De ese modo, luego de haberse confrontado la perspectiva economicista, basada en los enfoques de Sistemas Productivos Locales y Distritos industriales, con otras perspectivas que, desde nuestro punto de vista, plantean una visión del territorio más abarcativa y compleja –especialmente en torno a las propuestas de Bagnasco, 1977 y 1988- se hace explícita la interpretación que ha guiado esta investigación.

2. Ideas y debates en la construcción del paradigma de desarrollo”desde arriba”

“La ciencia que llamamos ‘economía’ se sustenta en una abstracción inicial que consiste en disociar una categoría particular de prácticas, o una dimensión particular de cualquier práctica, del orden social en que toda práctica está inmersa.”

Pierre Bourdieu (2003): Las estructuras sociales de la economía.

2.1 Nuevos problemas para un nuevo contexto: la teoría del crecimiento económico

La economía del desarrollo se constituyó formalmente en los años cuarenta, sin embargo, la expresión “desarrollo económico” en alusión a los países del Tercer Mundo no alcanzó carta de naturaleza hasta después de la segunda guerra mundial como resultado de profundos cambios en la realidad económica y política mundial.. La “gran depresión” de 1929, los procesos de descolonización en los ‘40 asociados al interés de los nuevos gobernantes por poner en marcha estrategias autónomas de desarrollo, o los cambios en la estrategia externa norteamericana orientada a la colocación de excedentes de capital y mercancías durante la posguerra (Bustelo, 1998:106) fueron todos procesos que impulsaron de manera importante el crecimiento de la economía del desarrollo.

En los primeros años de la década siguiente⁵, dos premisas dominaron el campo del crecimiento económico: la visión del mismo como un proceso lineal y acumulativo, por un lado, y la consideración de que las políticas a aplicar para favorecer la industrialización en los países del Tercer Mundo –considerados “atrasados”- debían apuntar a conseguir un desarrollo sectorialmente equilibrado.

De ese modo, los ejes argumentos centrales de la llamada “teoría del crecimiento económico” se fueron desarrollando durante las primeras tres décadas del siglo pasado y pueden sintetizarse en los siguientes tres aspectos (Weaver, 1981:75):

⁵ Como señala R. Chenery (1975:310) los momentos iniciales dentro de la “economía del desarrollo” fueron muy fructíferos de gran efervescencia teórica que derivó, a lo largo de 25 años –entre 1950 y 1975 aproximadamente- en el enfrentamiento de tres tipos de corrientes teóricas: neoclásicas, neo-marxistas y estructuralistas.

- El papel fundamental jugado por el emprendedor privado y la innovación en los procesos de desarrollo, idea debida a los trabajos del economista Joseph Schumpeter .

- La idea, a partir de los trabajos de John M. Keynes acerca de la necesaria intervención del gobierno en la economía de mercado en la búsqueda del pleno empleo.

- El concepto de las “cuentas nacionales” como herramienta para la medición del “rendimiento” (*performance*) de los países.

Con base en ellas fue que a partir de 1951, en el marco de un panel de expertos de Naciones Unidas, se afirmaron los dos grandes principios que alimentarían el debate durante la posguerra: una nueva división entre países desarrollados y subdesarrollados, por un lado, y la idea de que para alcanzar los niveles de los primeros, los países del Tercer Mundo deberían replicar la historia económica reciente de los países industrializados. (Weaver, 1981:74)

A partir de allí, una primera respuesta a los problemas centrales del desarrollo tomó la forma de lo que G. Benko y A. Lipietz (1994:27) han identificado como una “primer ortodoxia del desarrollo espacial”, ampliamente difundida como la teoría de las etapas de crecimiento (Streeten, 1983) e identificada, fundamentalmente, con los trabajos de C. Clark (1951) y, posteriormente, W.W. Rostow (1960). Desde la perspectiva de estos pensadores, la dinámica del desarrollo capitalista tiene su reflejo espacial en un modelo lineal de crecimiento económico en el marco del cual se supone que todos los espacios geográficos deberán pasar por las mismas etapas dentro de una única trayectoria en la que los países “atrasados” siguen a los países “avanzados”.

En este modelo, el retraso de algunos países en relación con otros no deriva de las características estructurales del sistema sino de sus propias características internas y procesos históricos. De ese modo, si todos los territorios han tenido características asimilables a los tradicionales, sólo allí donde tuvo lugar un proceso de modernización de las sociedades agrícolas tradicionales se produjo un momento de despegue- *take off* – basado en la industrialización a partir del cual se entraba en un proceso de crecimiento sostenido.

Este modelo de desarrollo lineal fue atacado desde una diversidad de perspectivas⁶, incluyendo críticas sustentadas en argumentos históricos y económicos hasta aspectos morales y políticos.

⁶ - En realidad, el creciente interés por la cuestión del crecimiento económico y, en particular, de la difusión del mismo desde los espacios desarrollados a los países del Tercer Mundo, se alimentó de un intenso debate en el marco del cual se ofrecían dos tipos de respuestas, derivadas de sendas escuelas de pensamiento en disputa. Estaban, por un lado, aquellos estudiosos de inspiración neoclásica que, como Rostow, sostenían la

Desde el punto de vista histórico, se criticó, sobre todo, su carácter excesivamente determinista, -“toda vez que ni siquiera países industrializados como Rusia o Alemania han seguido una misma trayectoria” (Streeten, 1983:881). Desde el punto de vista económico, se subrayaron las deficiencias en la teoría, dado que llevaron a ignorar que la propagación de impulsos desde los países ricos a los pobres altera en éstos la naturaleza misma del proceso de desarrollo.

Incluso desde el punto de vista moral y político se le realizaron críticas que apuntaron al hecho de que niega la posibilidad de diversos estilos de desarrollo toda vez que, implícitamente, reconoce un concepto uniforme de desarrollo, sistema de valores y felicidad humana que de forma automática o mediante la intervención política podría difundirse a través de diferentes espacios geográficos (Stöhr, 1981, Streeten, 1983)

Pero por otra parte, el persistente estancamiento de las regiones deprimidas o atrasadas contribuyó a definir uno de los problemas clave de la economía y de la política regional, es decir, el de las disparidades regionales (Furió, 1996:34).

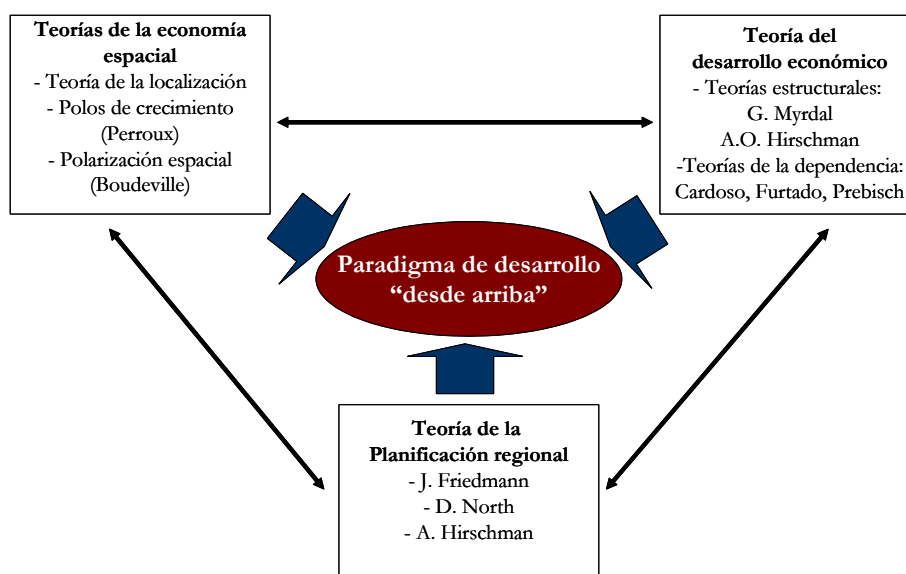
La planificación económica nacional comenzó así a ser vista como concomitante al crecimiento económico y necesaria para resolver cuestiones como la localización a corto plazo y los cambios o el crecimiento a largo plazo (Chenery, 1975; Lewis, 1984) toda vez que sólo mediante un proceso racional de localización de recursos escasos podría ser asegurada la necesaria concentración de fuerzas productivas mediante el emprendimiento privado en la expansión industrial y la acción estatal a través de inversiones en infraestructuras y servicios públicos. (Weaver, 1981).

2.2. La construcción del paradigma: del desarrollo “desigual” al desarrollo “desde arriba”

La persistencia de dificultades en relación con el crecimiento económico de realidades territoriales concretas llevó también a plantear respuestas diferentes a dicho problema. En efecto, la insatisfacción debida a la persistencia de problemas no resueltos o al surgimiento de nuevos problemas para los que el paradigma vigente no tenía respuesta llevó finalmente a una “ruptura” (Kuhn, 1962) que derivó en el triunfo de las llamadas “teorías del desarrollo desigual” o “estructuralistas” por sobre aquellas de inspiración neoclásica (Furió, 1996; Méndez, 1997). Los trabajos de F. Perroux (1955), G. Myrdal (1957) o A. Hirschman (1958) además de J. Friedmann, desde el ámbito de la planificación regional, constituyeron la base sobre la que se desplegó la teoría y práctica del desarrollo polarizado durante los años '60 y la mayor parte de los '70 del siglo pasado (Hansen, 1981).

hipótesis de la convergencia espacial a largo plazo (Furió, 1996, Méndez, 1997) y, por otro, quienes defendían la tesis del “desarrollo desigual” que se comenta más abajo.

Figura 2.2. El paradigma de “desarrollo desde arriba” y sus orígenes teóricos



Fuente: Elaboración propia

Desde diferentes perspectivas, todos estos autores aportaron instrumentos conceptuales que, en conjunto, contribuyeron a sostener dos tipos de hipótesis centrales en el modelo de desarrollo desde arriba: por un lado, el carácter intrínsecamente desigual de los procesos de crecimiento económico y, por otro, la necesidad de un esquema de desarrollo “desequilibrado” en relación con la localización de recursos en el corto plazo.

2.2.1. La teoría de los “polos de crecimiento”

Uno de los elementos clave del nuevo paradigma lo constituyó la teoría de los polos de crecimiento de F. Perroux puesto que, como se ha señalado P.Aydalot (citado por Vázquez Barquero, 1997), constituye a la vez una teoría de crecimiento sectorial desequilibrado y una teoría de crecimiento espacial desigual, contribuyendo así de manera decisiva a construir los argumentos centrales del nuevo paradigma.

Aunque no directamente interesado por el desarrollo -ni por las connotaciones espaciales del desarrollo propiamente dicho (Hansen, 1981)- sus argumentos se interesaban, sobre todo, por el análisis de la dinámica de funcionamiento de los procesos de industrialización. A partir del estudio de los procesos de interacción entre sectores industriales, acuñó un nuevo concepto: la noción de “polo de crecimiento” que años más tarde sería directamente incorporada por la doctrina⁷ de la planificación regional a través de la obra de su colega J. Boudeville.

⁷ Utilizamos aquí este concepto en el sentido dado por J. Friedmann y C. Weaver (1981:14) de concepto de desarrollo subyacente a la práctica de la planificación regional alimentado además por una diversidad de teorías procedentes de las ciencias sociales y medioambientales que se consideran a su vez las “teorías sustantivas de la planificación regional”. Resulta sorprendente el hecho que en el esquema planteado por estos autores las bases científicas del “nuevo campo de la planificación regional” no quedan demasiado

F. Perroux (citado por Furió, 1996:29) definió el “polo de crecimiento como un conjunto de industrias fuertemente relacionadas entre si mediante vínculos *input-output* alrededor de una industria líder (*industrie motrice*) capaz de desencadenar un proceso de expansión sobre el resto de la economía. En su esquema teórico, una “industria motriz” era aquella caracterizada por tener, durante un determinado período de tiempo, tasas de crecimiento superiores a la media del producto industrial y nacional (Coraggio, 1974:49) debido al hecho de pertenecer a sectores de actividad determinados, y a otras características comunes, en particular, mayores dimensiones y poder de negociación (Hansen, 1981).

En este sentido resulta destacable el hecho de que Perroux, al igual que Schumpeter, diera una importancia central a la innovación. Desde su punto de vista, una empresa “propulsora” era aquella en la que las inversiones no se dan, por lo general, de manera inducida, es decir, que no se relaciona con los incrementos recientes de los beneficios o las ventas, sino más bien con los procesos de innovación. En otras palabras, las inversiones se hacen en anticipación al éxito futuro de la innovación y no como resultado del éxito de una operación rutinaria (Higgins, 1985).

La desigual aparición o instalación de este tipo de empresas en diversas localizaciones hace, justamente, que las relaciones entre ella y otras empresas o, lo que es igual, entre el territorio donde se asienta y su región, sean desiguales y asimétricas. En pocas palabras, la teoría de polos de crecimiento de este economista francés es una teoría del crecimiento sectorial desequilibrado que, de manera implícita, daba cuenta de una teoría del crecimiento territorial desigual, poniendo a disposición de aquellos investigadores interesados en los problemas regionales una herramienta conceptual de gran importancia para llevar adelante sus investigaciones.

Sin embargo, su empeño en destacar la importancia del “espacio económico” por oposición al “espacio geográfico” hizo que, finalmente, la teoría así enunciada careciera de sentido a la hora de llevarla a la práctica concreta del desarrollo económico. Para este autor, los procesos de difusión generados por un polo de desarrollo determinado podían difundirse por todo el mundo y no necesariamente en su región periférica, siendo así posible que el polo de desarrollo de una región geográfica se encuentre fuera de sus propias fronteras (Higgins, 1985:39). La sola consideración de ese espacio económico abstracto dominado por fuerzas centrípetas y centrífugas que atraen y repelen actividades económicas de manera selectiva (Salone, 2005:18) quitaba de ese modo a la teoría capacidad explicativa en relación con las fuerzas realmente actuantes en el terreno.

Así, fue sólo a partir del trabajo de otro economista francés, Jacques Boudeville, que la teoría de la polarización tomó en consideración las implicaciones espaciales de la

claras, cuando lo describen como “animado por suposiciones ideológicas que cambian sus contenidos y determinan sus resultados”.

teoría⁸ hasta hacerla aplicable al espacio geográfico (Richardson y Richardson, 1975; Stöhr, 1981, Hansen, 1981). Así, el interés principal de la obra de este autor deriva de su esfuerzo por reconceptualizar el espacio abstracto de Perroux incluyendo las relaciones tal como se dan en el espacio geográfico, materializado en un intento de descripción e interpretación matemática de los procesos de polarización⁹. Incluso este autor amplió aún más la definición a través de su concepto de “región polarizada”, definida como un área continua y heterogénea cuyas partes son mutuamente interdependientes mediante relaciones complementarias en torno a un centro de gravedad. (Richardson y Richardson, 1975).

Para Boudeville la noción de espacio polarizado reconoce dos orígenes distintos, uno geográfico (efectos de aglomeración) y otro técnico (efectos externos) nociones que, al dar cuenta de una misma realidad, resultan coherentes y complementarias en su funcionamiento, reflejado en la teoría de la polarización (1972:5)¹⁰. Con ese punto de partida, el “espacio económico” fue redefinido, conceptualizándolo como la superposición de conectividades técnicas –entre actividades no localizadas- sobre la conectividad geográfica (Boudeville, 1972: 72).

Desde esa perspectiva, la polarización consistiría de dos tipos de fenómenos: interdependencia y jerarquía y, a partir de allí, la noción de “polo de desarrollo quedó definida como un complejo de actividades aglomeradas en razón de complementariedad técnica vertical, de complementariedad de mercado horizontal y de complementariedad geográfica espacial, es decir, de economías externas (Boudeville, 1972: 154).

La polarización, a la vez técnica que geográfica, desborda, por lo tanto, la idea de crecimiento al interior de una estructura de relaciones económicas interindustriales, en tanto que se observa como un proceso que puede conducir tanto al progreso, como a la decadencia de un territorio concreto en función ahora de “(...) las tensiones económicas y sociales que la acompañan, la aceleran, la frenan o destruyen los mecanismos de desarrollo” (Boudeville, 1972: 153).

Pero, por otra parte, la importancia del territorio en los resultados de los procesos de polarización, se pone de manifiesto en la consideración de que la creación de un polo

⁸ Clyde Weaver (1981:74), señala que la dimensión espacial del desarrollo no fue un tema importante para los economistas neoclásicos, así como tampoco estuvieron las disparidades regionales entre los tópicos populares de los políticos en las naciones emergentes empeñados en la integración nacional y el control político. De ese modo, no fue hasta mediados de la década de 1960 que los aspectos regionales de la planificación económica atrajeron una atención significativa.

⁹ Quizás ese esfuerzo haya formado parte del interés por dotar de carácter científico a la doctrina de la planificación regional compartida por diversos autores y señalada por Friedman y Weaver en su *Territorio y Función* (p.181).

¹⁰ Quizás uno de los mayores méritos de las argumentaciones de François Perroux, alimentadas posteriormente por las de su colega Jacques Boudeville, la constituya el hecho que las mismas tienen la capacidad de sintetizar las problemáticas de interés común de las dos comunidades de científicos antes mencionadas: los economistas espaciales y los planificadores regionales.

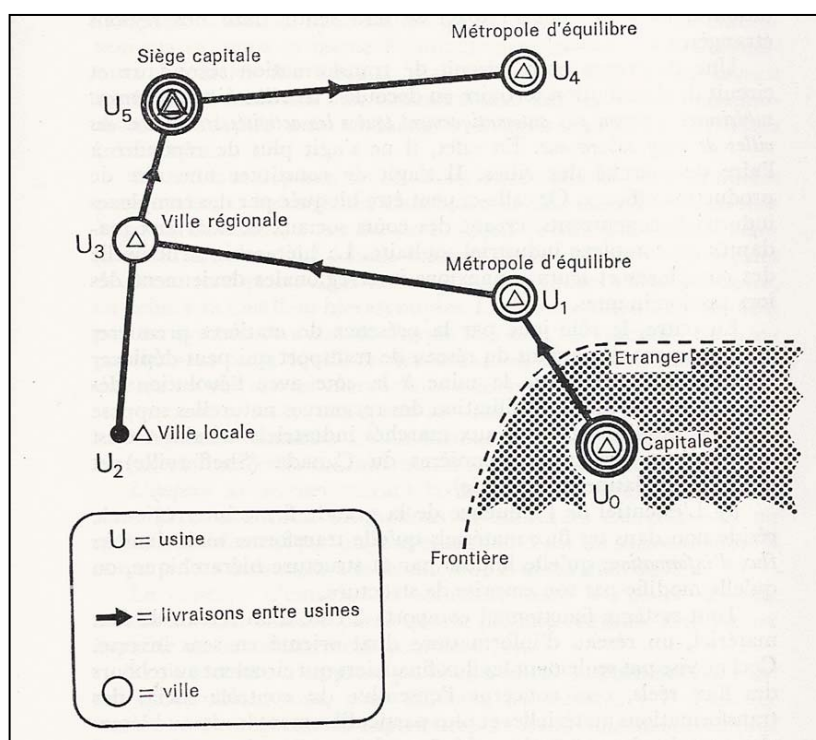
de desarrollo de actividades geográficamente aglomeradas en torno a una actividad motriz no constituye en absoluto un proceso automático. Antes bien, la localización de industrias asociadas a la actividad motriz depende de numerosos instrumentos de política económica, de modo que ciertas economías externas deben ser suscitadas, y ciertas secuencias de inversión respetadas, ciertas corrientes migratorias realizadas, ciertas mutaciones psicológicas favorecidas. Pero además se trata de procesos que varían, resultando más o menos espontáneos según se den en economías de mercado, en economías “dualistas” donde el mercado está parcialmente ausente o, finalmente, en economías de planificación centralizada donde el mercado está totalmente ausente y, por lo tanto, la posibilidad de espontaneidad del desarrollo resulta imposible” (Boudeville, 1972 : 155).

Con ese punto de partida, la noción de polo de desarrollo significó cada vez más una aglomeración de industrias propulsoras en un *lugar* particular (Higgins, 1985:32), para pasar a considerarse finalmente como *el lugar* donde ocurre la aglomeración. Las empresas innovadoras, es decir, propulsoras, tienden a concentrarse en ciertos centros urbanos y así dicha concentración convierte a estos centros urbanos en “polos de desarrollo” (Higgins, 1985:40).¹¹

En otras palabras, la versión más amplia del concepto fue la más extendida y ello supuso abandonar la idea original de un conjunto de industrias estrechamente interrelacionadas e hizo que “polo de crecimiento pasase a significar simplemente la concentración geográfica de las actividades económicas en general” (Furió, 1996:31). De esa manera, en el ámbito de la planificación y las políticas públicas, este concepto terminó interpretándose como una ciudad generadora de efectos de difusión hacia su región periférica, dejando de lado toda consideración de relaciones con un espacio remoto y abstracto (Higgins, 1985:33).

¹¹ Se debe a Benjamín Higgins una clasificación de los polos reconocida incluso por J. Boudeville (1972:143): Así, Higgins diferenciaba entre “polo de desarrollo”, una aglomeración de empresas motrices y dinámicas donde, a cada momento, la inversión tiene efectos impulsores importantes sobre la región circundante; “polo de crecimiento”, es decir, una aglomeración pasiva donde los ritmos de crecimiento de la población y de ingreso son elevados debido a que los efectos de difusión desde el polo de desarrollo se han dejado sentir fuertemente; por el contrario, el impacto de las inversiones del polo de crecimiento sobre la economía regional es débil y, finalmente, un “polo de integración” es un polo de desarrollo que pone en conexión sistemas urbanos

Figura 2.3. Estructura de polos de desarrollo



Fuente: Boudeville, J. (1972)

La consecuencia más importante derivada de esa conceptualización para la teoría y práctica del desarrollo en aquel momento, fue que el crecimiento no se difunde de manera uniforme entre los sectores de una economía, sino que se concentra en ciertos sectores de industrias de crecimiento particulares que tienden a formar ‘aglomeraciones’ y a “dominar” otras industrias con las que se conectan (Higgins, 1985). De ello resulta en esa argumentación que los sectores industriales líderes podrían asumir el rol de polos estratégicos de desarrollo dentro de un espacio económico interindustrial, dando lugar a un crecimiento económico autosostenido que irradiaría al resto de la economía (Weaver, 1981:81).

De todo ello derivó la posibilidad de una descripción y explicación funcional de las conectividades y jerarquías espacialmente reflejadas.... y esta posibilidad trajo, a su vez, aparejada la de una planificación regional con el objetivo de inducir procesos de desarrollo regional. Comentaba B. Higgins (1985:33) en este sentido que, a partir de esta teoría básicamente descriptiva, pudo llegarse sin dificultad a una conclusión política: cuando una región se encuentre atrasada, debe carecer de un *pôle de croissance*; y si las fuerzas del mercado no aseguran la creación de tal polo, deberá crearse uno mediante la intervención positiva del gobierno. En otras palabras: “Si los países desarrollados parecen tener una jerarquía ordenada de lugares centrales a través de los cuales el desarrollo, induciendo innovaciones, se filtra y difunde, entonces esta estructura espacial debe también ser creada en los países en desarrollo” (Hansen, 1981: 32).

2.2.2. De los polos de desarrollo al desarrollo polarizado

Si bien la teoría de los polos de desarrollo tal como había sido tratada por los autores antes mencionados guardaba relación con la cuestión del desarrollo económico, su objetivo principal, como hemos visto, se enfocaba a alcanzar una explicación de la construcción de interdependencias y jerarquías sectoriales y, más tarde, espaciales que daban lugar a los procesos de polarización.

Sin embargo, en manos de aquellos economistas y geógrafos interesados en la dinámica regional –W. Isard, B. Berry, A. Hirschman, G. Myrdal- se transformó en un poderoso instrumento para explicar los procesos de desarrollo económico y, a partir de allí, elaborar propuestas de acción política al entroncar con el auge, reciente y a su vez creciente, de la planificación regional.

De ese modo, hacia mitad de la década de 1950, comenzó a imponerse con fuerza la segunda escuela de pensamiento en competencia en torno a los nuevos problemas del desarrollo sustentada en una diversidad de aportaciones teóricas que, en conjunto, constituyen lo que se ha dado en llamar una “aproximación estructuralista” a los problemas del desarrollo (Chenery, 1975; Méndez, 1997).

La lógica de funcionamiento de la economía planteada por Perroux condujo, desde el punto de vista del desarrollo, a asumirlo como un proceso esencialmente desigual, y basado en la actividad industrial como en los espacios urbanos. La planificación regional, por lo tanto, se interesó crecientemente por la búsqueda de ese desarrollo desigual a partir de las grandes ciudades desde donde los impulsos de crecimiento se difundirían por el resto del territorio y la economía.

Existe un amplio conjunto de posiciones que defienden la idea del desarrollo económico como desigual, sin embargo sólo algunas hacen referencia a la dinámica espacial (Furió, 1996:37). En realidad, la dimensión espacial del desarrollo no fue un tema central para los economistas neoclásicos, así como tampoco lo fueron las diferencias regionales entre los temas más habituales de los políticos en las naciones emergentes en el nuevo contexto. Sólo hacia comienzos de la década de 1960 los aspectos espaciales del planeamiento económico atrajeron significativa atención (Weaver, 1981)

En particular, puede decirse que dicho auge se debió sobre todo al trabajo de dos economistas, G. Myrdal (1957) y A.O. Hirschman (1958), cuyos trabajos determinaron los aspectos centrales de las estrategias de desarrollo a partir de aquí, trazando el curso de la planificación regional para los veinte años siguientes (Friedman y Weaver, 1975:171).

La importancia de estos dos autores en la construcción del paradigma de desarrollo “desde arriba” fue, sobre todo, que utilizaron la teoría de los polos de desarrollo como un instrumento para abordar los dos principales problemas a los que se enfrentaba la

economía del desarrollo en ese momento: la cuestión de la localización de recursos escasos en el corto plazo, por un lado y, por otro, la de la dinámica de desarrollo regional en el largo plazo (Lewis, 1984).

En otras palabras, podría decirse que completaron la construcción de las bases del paradigma de desarrollo que se afirmaría durante las décadas siguientes, añadiendo a las teorías previas explicativas de los procesos sectoriales y espaciales de aglomeración, una teoría del desarrollo propiamente dicho y unas estrategias de actuación derivada de aquella.

El desarrollo como proceso de “causación acumulativa”

Uno de los primeros autores en subrayar el carácter “desigual” del desarrollo fue Gunnar Myrdal quien, en su obra *Teoría económica y regiones subdesarrolladas* (1957), cuestionó frontalmente el carácter lineal y acumulativo del desarrollo económico¹².

Si bien las reflexiones de Myrdal estaban justificadas en los propios procesos históricos de posguerra y el contexto socio-político y económico en el marco del cual se desarrollaba el debate, también se sostenían en los aportes de autores como F. Perroux o J. Boudeville, es decir, en ramas de la economía no interesadas directamente en los problemas del desarrollo económico, en particular la naciente economía espacial o economía regional¹³.

Hundiendo, al igual que en el caso de las etapas de desarrollo, sus raíces en las teorías neoclásicas (Friedman y Weaver, 1975, Stöhr y Taylor, 1981) la visión de la dinámica del desarrollo era radicalmente distinta. Por un lado, porque surgió al calor de la revolución keynesiana en economía, pero también porque no se centraron tanto en los procesos tal y como se daban en los EE.UU y Europa de la posguerra, sino en las dificultades estructurales que afectaban a los países del Tercer Mundo a los que había que conducir por la senda del desarrollo.

De ese modo, la evidencia acerca del persistente estancamiento histórico de los países considerados “subdesarrollados” daba cuenta del fracaso de las políticas aplicadas hasta el momento y así lo describía G. Myrdal en 1968 (citado por Alacevich, 2007) en relación con los países asiáticos: “el problema de los países subdesarrollados ha devenido

¹² En el momento de publicación de esa obra, Gunnar Myrdal había desafiado el modelo teórico imperante en una obra anterior: *The political element in development economic theory*, 1953) y, como señalan Friedmann y Weaver (1975:172), en el momento de la publicación de su obra más conocida, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, en 1957, había alcanzado ya gran notoriedad como director de la Comisión para Europa de las Naciones Unidas.

¹³ El auge del interés por los problemas espaciales del crecimiento económico y el interés por volcar las formulaciones abstractas de los economistas en el espacio concreto se hace muy importante en este momento y se pone de manifiesto en la fundación, en un muy breve lapso de tiempo de dos de las más importantes asociaciones de investigadores en este campo: la Asociación de Ciencia Regional, fundada en EE.UU por W. Isard en 1954 y la Asociación de Ciencia Regional de Habla Francesa fundada en 1960 por Jacques Boudeville, colega y amigo de Francois Perroux.

en un problema de interés para la política exterior de los desarrollados. Debería recordarse que las condiciones económicas y sociales de los países del Sur de Asia no son hoy muy diferentes de las existentes antes de la desintegración del sistema colonial. La población allí era tan pobre y sus vidas tan miserables en momentos previos a la guerra como lo son ahora.”

En este sentido, planteó que más allá de los motivos para la expansión inicial de un polo de crecimiento se fortificaría su crecimiento a expensas de otras áreas debido, especialmente, al efecto de las economías internas y externas generadas –desde mano de obra entrenada e inversiones públicas hasta el predominio de cierto espíritu de emprendimiento- (Hansen, 1981). En ese contexto, describió el proceso como un modelo de “causación circular acumulativa” caracterizado por efectos reforzamiento o de retroalimentación (*backwash effects*), y efectos de de difusión (*spread effects*).

Los efectos de retroalimentación derivan del efecto complementario de la atracción de población, el comercio y los movimientos de capitales. En relación con lo primero señaló la naturaleza selectiva de las migraciones desde el *hinterland* hacia el centro toda vez que son los jóvenes los más proclives a migrar. Del mismo modo, los capitales tienden a fluir hacia los centros de crecimiento a causa de los incrementos en la demanda relacionada con la necesidad de inversiones.

Pero además, Myrdal reconoció también la importancia crítica de los factores no económicos en el proceso acumulativo de empobrecimiento de las regiones periféricas. Cuestiones tales como la falta de capacidad de sostener sistemas adecuados de salud y educación así como cierto predominio de comunidades más conservadoras y, por ende, con menor capacidad de emprendimiento, fueron considerados en esta línea argumental como elementos capaces de obstaculizar una orientación racional de una sociedad económicamente progresista.

Con base en esta perspectiva se abogaba por una fuerte intervención estatal con el objeto de contrarrestar la tendencia “natural” del sistema capitalista a generar desigualdades entre cuyas derivaciones más factibles se encontraba el surgimiento de tensiones crecientes, conflictos políticos, etc.

Desarrollo desigual y secuencias de desequilibrios

Finalmente, desde nuestro punto de vista, el mayor impulso en la construcción del paradigma de desarrollo “desde arriba” lo dio el economista del desarrollo Albert Hirschman. La importancia central de su obra radica en el hecho que supo conjugar los aportes debidos a teóricos de la planificación regional –tales como W.Isard o J. Friedman- con aquellos realizados por los economistas regionales -Perroux, Boudeville, Paelinck,

etc.- sintetizando esas corrientes no sólo en un nuevo modelo explicativo del desarrollo sino además en un conjunto de estrategias para la aplicación de ese modelo.

Ese pensamiento, quedó plasmado en dos obras a las que nos referiremos en lo que sigue: un artículo de 1957 publicado en *The American Economic Review*, titulado “*Investment policies and ‘dualism’ in underdeveloped countries*”, y en la que fuese quizás su obra más destacada, *La estrategia del desarrollo económico* del año 1958.

En ambos trabajos, Albert Hirschman desarrolló en Estados Unidos una teoría cubriendo prácticamente el mismo terreno intelectual que Gunnar Myrdal (Friedmann y Weaver, 1975) y con base en el mismo tipo de herramientas conceptuales.¹⁴ Sin embargo, uno de los aspectos más destacables en los que difieren radica en el hecho que Hirschman se interesó por las condiciones especiales de los países subdesarrollados para la puesta en marcha de dinámicas de desarrollo. Se trata de un aspecto novedoso, puesto que hasta ese momento, la idea de desarrollo había sido tratada siempre como “modelo de éxito”, es decir, como recetas a aplicar en un país u otro, y no como estrategias a aplicar en países con estructuras económicas, sociales y políticas particulares como los del Tercer Mundo¹⁵.

Resulta interesante señalar aquí las diferencias entre dos autores contemporáneos tan cercanos en sus planteamientos. Esas diferencias fueron explícitamente puestas de manifiesto por Albert Hirschman (1958) y pueden resumirse en lo siguiente: en primer lugar, critica a Myrdal su posicionamiento “demasiado funesto” en relación con el proceso de polarización. Mientras que aquel lo ve como un problema inherente a todo proceso de desarrollo, éste lo considera, como hemos visto, un proceso asociado a la dinámica de acumulación capitalista. Por otra parte, Hirschman creía que, llegado un cierto momento, en todo proceso de desarrollo se alcanzaba un punto de inflexión en que el crecimiento se hacía autosostenido y critica, por lo tanto, el énfasis puesto por Myrdal en la necesidad imperiosa de actuación política planteada para evitar las tensiones derivadas de los procesos de polarización.

¹⁴ El propio Hirschman señaló este paralelismo de la siguiente manera, dejando en evidencia y no sin cierta ironía la competencia intelectual entre ambos: “Originalmente, el tema de las secciones siguientes se esbozó en mi artículo ‘Investment Policies and “Dualism” in Underdeveloped Countries’, *American Economic Review*, 47 (septiembre de 1957), pp. 550-70. Ahora encuentro que Gunnar Myrdal se ha referido a problemas similares en su *Teoría económica y regiones subdesarrolladas* (...) y ha recurrido a los mismos instrumentos conceptuales que se utilizan aquí: sus efectos de los factores de “estancamiento” e “impulsores” corresponden exactamente a mis efectos de “polarización” y “difusión”. Recuérdese en este sentido que la obra antes citada de Myrdal fue publicada justamente en el año 1957. En todo caso, la relevancia de la obra de Hirschman queda de manifiesto en la importancia asignada tanto en la comunidad de economistas del desarrollo como de planificadores regionales quienes han llegado a considerarlo un pilar fundamental en la consolidación de ambas disciplinas.

¹⁵ Como señalan Friedmann y Weaver (1975:172) “Hirschman empleó explícitamente la imagen del desarrollo polarizado. Pero, contrariamente a Myrdal, soslayó el aspecto político de la desigualdad. El lenguaje utilizado por él reflejaba su posición ideológica. En lugar de retención habló de *polarización*, y en lugar de difusión, de efectos de *goteo*.”

Sus aportes permitieron avanzar un paso más en la construcción del paradigma de desarrollo “desde arriba” puesto que supo conjugar la perspectiva del desarrollo desigual, propia de un economista del desarrollo, con los aportes derivados de la teoría de los polos de crecimiento, lo que le llevó a plantear, desde el punto de vista sectorial, el carácter desequilibrado del desarrollo.

Las nociones de desarrollo desigual y desequilibrado fueron las claves subyacentes a toda la política de desarrollo regional llevada adelante en amplias partes del mundo y, con especial énfasis, en América Latina.

La idea de desarrollo “desequilibrado”

En primer lugar, debe señalarse que este autor se oponía a la idea de desarrollo como una única trayectoria planteada por la teoría neoclásica del crecimiento. Señalaba, en este sentido, que la idea de un proceso de “etapas de crecimiento” mediante un proceso lineal durante un cierto tiempo hasta que aparecen en algún momento los problemas de madurez y vejez, resulta un modelo demasiado simple para el caso de los países subdesarrollados donde por lo general aparecen fuerzas opuestas al desarrollo generadas por el propio proceso (Hirschman, 1957).

En este sentido señalaba que “es indudable que el desarrollo lleva una existencia precaria durante sus primeras etapas y que puede fracasar fácilmente. En casi todos los países subdesarrollados podemos encontrar ejemplos de empresas industriales arriesgadas que han quebrado, y de otros comienzos esperanzados que al final de cuentas se han frustrado.” (Hirschman, 1958:55)

Pero uno de los aspectos de la teoría del desarrollo a la que Hirschman prestó mayor atención fue la noción de desarrollo “equilibrado” o “balanceado” a la que opuso la perspectiva de los “desequilibrios” como motor fundamental del desarrollo. Veamos someramente los argumentos de los primeros para luego repasar las principales críticas.

La propuesta de impulsar un “desarrollo balanceado” –teoría del *big push*– de las economías más atrasadas se basa, en resumidas cuentas, en el hecho de que, para algunos economistas –P. Rosenstein-Rodan, R. Nurkse, W. Lewis o T. Scitovsky se consideran los más notorios representantes de esta corriente de pensamiento (Hansen, 1981, Hirschman, 1958)– la falta de ingresos y de ahorro genera una escasa demanda efectiva que hace, por lo general, fracasar las inversiones altamente concentradas en una sola actividad industrial. De este modo, según Rosenstein-Rodan (citado por Murphy, Schleifer, *et.al*, 1989:1004), si varios sectores de la economía adoptaran simultáneamente tecnologías capaces de incrementar los beneficios, podrían generar ingresos a partir de los cuales generar demandas de bienes en los otros sectores, ensanchando el mercado y haciendo rentable la actividad industrial. Desde esta perspectiva, en ello consiste el aspecto central para el

avance económico de un determinado territorio, al punto que se destaca explícitamente que no es necesario ningún incremento en las inversiones externas o mejora de las oportunidades tecnológicas para impulsar la industrialización de un país determinado. En otras palabras, para que el desarrollo sea posible es necesario empezar, al mismo tiempo, un gran número de nuevas industrias que serán clientes unas de otras (Hirschman, 1958).

La principal crítica que este autor señalaba a los defensores del crecimiento equilibrado fue que “su aplicación requiere precisamente montos enormes de aquellas capacidades cuya oferta es muy limitada en los países subdesarrollados.” Coincide en ese punto con Singer (citado por Hansen, 1981: 16) en relación con que “generalmente no existen recursos iniciales necesarios para que aparezcan cambios simultáneos en muchos sectores” o que, en otras palabras, si un país pudiera aplicar la teoría del crecimiento equilibrado no estaría subdesarrollado.

De ese modo, y siguiendo las ideas de Perroux, planteó también el hecho de que el desarrollo es un proceso necesariamente desequilibrado desde el punto de vista sectorial, dado que históricamente el crecimiento “se ha ido comunicando de los sectores dirigentes de la economía a los seguidores, de una industria a otra y de una empresa a otra”.

Así, considera la visión del desarrollo equilibrado como un “ejercicio de estática comparada retrospectiva” toda vez que considera que el proceso entre dos momentos de equilibrio consiste, en la realidad, en una serie de adelantos desiguales de un sector seguido por los de otros sectores que tratan de alcanzarlo.” (Hirschman, 1958: 71) De esa manera y toda vez que el Estado no puede intervenir en la economía corrigiendo la “aparentemente infinita cadena de repercusiones” que se genera con la simple decisión de inversiones en un sector, afirma Hirschman, la estrategia de desarrollo en los países subdesarrollados debe apuntar a alimentar ciertas secuencias de desarrollo.

Se trataría de incentivar el crecimiento permanente de ciertas industrias caracterizadas especialmente por su capacidad de inducir inversiones mediante “complementariedades” y “externalidades”. Éstas son capaces de catalizar el surgimiento de “aquel recurso escaso e imposible de economizar de los países de escaso desarrollo: la capacidad de tomar nuevas decisiones de inversión” (Hirschman, 1958). En otras palabras, en sus primeros escritos Hirschman pensaba que la capacidad de generar esos incentivos era la medida en que un determinado proyecto de inversión contribuía a un proyecto de desarrollo¹⁶.

¹⁶ La estrategia de Hirschman del impulso mediante “secuencias de desarrollo” es una idea que continuó manteniendo y que vuelve a proponer en un contexto muy diferente, el de los pequeños emprendimientos locales entre comunidades pobres en América Latina. En relación con los mismos propone invertir las secuencias “normales de desarrollo” y comenzar por el fomento de la educación o la cooperación como paso previo al crecimiento económico. Véase en este sentido: Hirschman (1986) “El avance en colectividad. Experimentos populares en América Latina”.

El desarrollo como proceso espacialmente diferenciado

Utilizamos aquí la noción de “desarrollo desigual”¹⁷ para aludir a otro tipo de desequilibrio también estudiado y defendido por Hirschman: aquel que se manifiesta en todo territorio en que se haya iniciado un proceso de desarrollo.

Para él, el modelo teórico que mejor representa la dinámica de los procesos de desarrollo es el de la polarización toda vez que “el progreso económico no aparece en todas partes al mismo tiempo y que, una vez presentado, surgen fuerzas poderosas que hacen que el crecimiento económico se concentre alrededor de los primeros puntos del comienzo.” (Hirschman, 1958:184)

En su esfuerzo de síntesis, Hirschman justificó ese carácter inevitable de los procesos de polarización en aportaciones muy diversas que van desde las ventajas derivadas del hecho de superar la “fricción del espacio”, estudiadas en el marco de la teoría de la localización, hasta las economías externas de aglomeración y el concepto de “atmósfera industrial” marshalliana o la transmisión intrasectorial del crecimiento analizada por Perroux. (Hirschman, 1958:184) e incluso al hecho más simple y evidente de que “nada tiene más éxito que el éxito” (Hirschman, 1957:555)

En los países subdesarrollados, ese proceso de polarización se manifiesta incluso con mayor intensidad y con unos rasgos muy particulares debido al carácter “dualista” que normalmente presenta su modelo de desarrollo y que se refleja no sólo en sus actividades y formas de producción, sino en todos los aspectos de la organización de su vida cotidiana.

No obstante ser consciente de la frecuencia con que se manifiesta esa dualidad en los países del Tercer Mundo, puede decirse que este autor tenía una visión optimista del resultado global de los procesos de lo que denominó procesos de “goteo” (*trickling down*) o difusión, es decir, efectos positivos sobre el *hinterland* y dinámicas de “polarización” equivalentes a efectos negativos sobre las áreas más rezagadas. Para él, cabía esperar en principio que, una vez comenzado un proceso de crecimiento en un determinado territorio, se pusieran en movimiento fuerzas que actúan sobre el resto del territorio dando comienzo a un proceso de derrame que beneficiaría a éste último (debido a las compras o inversiones o la atracción de mano de obra subutilizada, etc.).

Es evidente que en este modelo se consideran también efectos negativos de “polarización” tales como la eliminación del artesanado como consecuencia de las

¹⁷ En la bibliografía citada se utiliza por lo general el término “unbalanced Development” para aludir a la noción de desarrollo “desequilibrado” desde el punto de vista sectorial y “uneven Development” para referir a la idea de desarrollo “desigual” desde el punto de vista espacial. Desafortunadamente, no todos los autores realizan esta diferenciación explícitamente en sus textos y con demasiada frecuencia en los textos traducidos, los términos han sido utilizados indistintamente introduciendo así a cierta confusión conceptual. Es así como en este trabajo hemos diferenciado claramente ambas cuestiones que implican discusiones de naturaleza diferente en cada caso.

innovaciones en la industria en los centros, o la atracción de la escasa mano de obra cualificada de la periferia, etc. Sin embargo, finalmente siempre llegaría un momento en que la propia dinámica económica pondría coto a la situación al generarse deseconomías en los polos. Pero, incluso sin llegar a esa situación, los responsables de las políticas públicas se verían obligados a poner en marcha políticas correctivas de esa situación por “consideraciones obligadas de equidad y cohesión nacional”. (Hirschman, 1958:193)

Encontraba, de cualquier modo, dos tipos de problemas a resolver en relación con estos procesos, particularmente, en los países subdesarrollados:

Una primera dificultad se relacionaba con el hecho que “frecuentemente los puntos de crecimiento caen dentro de un mismo espacio privilegiado de desarrollo, debilitando en consecuencia las fuerzas que producen la transmisión del crecimiento de un país o región a otro (Hirschman, A., 1958:185).”

De ese modo, las políticas públicas adquieren un papel central a la hora de guiar una adecuada distribución regional de la inversión pública. Pero ello pone su argumentación de cara a otro problema, quizás más importante que el anterior: la tendencia en los países subdesarrollados a dispersar la inversión pública en una cantidad de lugares y en una diversidad de pequeños proyectos de inversión casi sin efectos reales sobre el territorio.

Las causas de esa dispersión suelen responder, por lo general a dos tipos de cuestiones (Hirschman 1957 y 1958):

Por un lado, uno de los argumentos con que los gobiernos del Tercer Mundo suelen justificar esa dispersión se relaciona con un hecho innegable, es decir, la escasa disponibilidad de capital y de técnicos para el diseño y puesta en marcha de grandes obras.

Por otro lado, tradicionalmente se ha aludido también a la implementación de los proyectos según criterios de equidad, toda vez que el desarrollo se concibe como una fuerza que debe afectar por igual a todos los miembros y porciones territoriales de una comunidad.

Siendo un argumento *a priori* irrefutable, éste es uno de los aspectos más criticados por Hirschman al señalar que “tales sociedades no están preparadas o no desean tomar decisiones acerca de las prioridades que están en la esencia de los programas de desarrollo.

Desde nuestro punto de vista, el autor, profundamente conocedor de la realidad latinoamericana, señala aquí uno de los aspectos clave en todo proyecto de desarrollo en el Tercer Mundo y, particularmente, en América Latina siempre que, por lo general, en la implementación de los proyectos de desarrollo se encuentran subyacentes relaciones de clientelismo entre los gobiernos nacionales y las *élites* locales que tejen mediante estas

negociaciones las fuerzas de poder que permiten la perpetuación de dinastías familiares en el poder a lo largo de la historia. En otras palabras, no se trata sólo de que esas zonas tengan frecuentemente bastantes políticos a nivel nacional, sino que los objetivos de atraer proyectos a la zona guardan más relación con las ambiciones personales de poder que con los objetivos de desarrollo de la zona.

En todo caso, la distribución regional de la inversión pública es el resultado de poderosas fuerzas, sobre todo la de los responsables de las políticas públicas en los países subdesarrollados y así, las tomas de decisión sobre localización de inversiones resultan ser “las más políticas” de las decisiones de política pública.

Frente a esta tendencia a la dispersión de inversiones, Hirschman aboga por la concentración de las mismas en determinados puntos del territorio y sectores económicos, como hemos visto. La secuencia lógica de inversión debería estar así guiada por la que normalmente caracteriza a los países desarrollados, es decir, aquella en la que la inversión pública es inducida por las necesidades creadas por la inversión privada realizada previamente en ciertos puntos específicos donde se ha suscitado cierta actividad económica en crecimiento. De esta manera, luego de que el proceso de desarrollo ha seguido su curso durante cierto tiempo, la necesidad de inversión pública disminuirá o, en todo caso, podrá ser solventada mediante los ingresos derivados de inversiones anteriores (Hirschman, 1958).

2.3. Las críticas al modelo: polarización y subdesarrollo en América Latina

La propuesta del desarrollo desde arriba, traducida en la práctica en las políticas de desarrollo polarizado, comenzó a recibir importantes ataques desde comienzos de la década de 1970. Esas críticas se daban en el marco de un proceso más amplio de ruptura paradigmática¹⁸ que comenzaba a poner en tela de juicio la teoría y la práctica del desarrollo dominante.

El descontento por la falta de explicación y de soluciones a los persistentes problemas del desarrollo, particularmente en los países del Tercer Mundo, afectaba no solo a la economía del desarrollo, sino también a las nuevas disciplinas que habían contribuido a la creación de ese mismo paradigma al tiempo que se afirmaban como tales, muy

¹⁸ La idea de ruptura paradigmática e incluso de revolución científica se ajusta claramente al momento que aquí se analiza sobre todo cuando se observan los términos en que se describe el proceso. En ese sentido, es muy clara la apreciación de Evans y Stephens (1988:713), cuando señalan que “(...) el cambio en el contenido de las citas y publicaciones en los más importantes *journals* sugería que estas nuevas aproximaciones habían alcanzado al menos un status de igualdad con las aproximaciones tradicionales. El campo aparecía dividido teóricamente, con escasas promesas de diálogo entre las aproximaciones contendientes.” Queda así claramente reflejada la diversa “naturaleza” de problemas tratados por los partidarios de cada teoría, propia de los procesos revolucionarios en la ciencia, que al involucrar conceptualizaciones diferentes vuelve mutuamente “ininteligibles” los respectivos discursos.

particularmente a la doctrina de la planificación regional, dejándola anticuada y obligando en consecuencia a una seria reelaboración de la misma (Friedman y Weaver (1981:14).

El núcleo original de la crítica surgió en América Latina, desde donde se difundió al resto del Tercer Mundo, en particular al continente africano para cruzar finalmente el Mediterráneo e instalarse entre los estudiosos europeos a mediados de los '70 (Weaver, 1981). Y podría decirse que ello se debió a la conjunción de dos tipos de procesos:

- En primer lugar, la planificación territorial dirigida a afirmar las políticas de desarrollo polarizado en el territorio a través de una fuerte intervención estatal, había sido un aspecto central de la agenda política en la mayor parte de los países en el marco estructural de la etapa “desarrollista” de sustitución de importaciones¹⁹, de modo que el temprano fracaso de las políticas en los países latinoamericanos generó un amplio debate impulsado sobre todo por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas) que había impulsado gran parte de esas políticas, contexto que dio lugar al surgimiento de lo que podríamos llamar críticas desde el interior del propio paradigma. Sin embargo, el objetivo de los debates en este ámbito consistió, por lo general, en revisiones de la teoría y la práctica orientadas a su reformulación antes que a un abandono de las mismas.

- Las críticas más contundentes vinieron desde fuera, al abrigo de los análisis que, surgidos de la revolución intelectual de los sesenta, se asentaban en la tradición del pensamiento marxista sobre el desarrollo del capitalismo en las naciones atrasadas (Evans y Stephens, 1988, Palma, 1978, Friedmann y Weaver, 1975). En ese contexto, destacó especialmente el trabajo de un amplio conjunto de jóvenes pensadores latinoamericanos que dieron lugar a la llamada “escuela de la dependencia”²⁰ cuyo ámbito privilegiado de estudio fue el análisis del desarrollo del capitalismo en América Latina (Palma, 1978:898).

El efecto conjunto de las críticas internas y externas al paradigma fue, junto al surgimiento de nuevas propuestas que se desarrollan en el siguiente apartado, un proceso que terminó por decretar la defunción del modelo de desarrollo “desde arriba” imperante y su estrategia espacial privilegiada, la polarización e integración funcional del territorio, para dar lugar a un modo radicalmente distinto de ver las cosas.

¹⁹ De hecho, la mayor parte de los teóricos que, desde una u otra perspectiva contribuyeron a la construcción del paradigma desarrollaron parte de su carrera en ese continente. En este sentido Friedmann y Weaver, (1975: 178) han destacado el hecho que, “tanto Perroux como Boudeville habían trabajado allí, lo mismo que Paelinck. Por otra parte, el libro de Hirschman de 1958 se basaba, parcialmente, en sus experiencias como consultor del gobierno de Colombia, Hilhorst había trabajado durante años en Argentina y Perú. Y fue en Chile, aproximadamente desde 1964 a 1970, donde se puso a prueba, por primera vez, la nueva doctrina bajo el patrocinio de la Fundación Ford.”

²⁰ En su estudio sobre la Teoría de la Dependencia, publicado en 1978, Gabriel Palma identifica diferentes corrientes de pensamiento en el seno de los pensadores “dependentistas”, no siendo posible establecer acuerdos en torno a un cuerpo teórico unificado. Propone por ello que resulta más apropiado hablar de una “escuela de la dependencia” antes que de una “teoría de la dependencia”.

2.3.1. La evaluación crítica “desde dentro”: hacia una reformulación y adaptación de la teoría.

La realización del Primer Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL en Viña del Mar (Chile), constituyó el ámbito donde se pusieron de manifiesto las primeras críticas al modelo de desarrollo aplicado durante casi una década en la región. El mismo mostraba ya los primeros indicios de fracaso en la mayor parte de los países (Boisier, 1974, Coraggio, 1974, Richardson, 1976, Higgins, 1985), toda vez que en la mayor parte del Tercer Mundo las desigualdades espaciales no lograban reducirse sino que, por el contrario, tendieron a incrementarse (Utría, 1974; Stöhr, 1975).

De ese modo, la situación predominante era de pesimismo al punto que “la mayor parte de los países la estrategia de los polos de crecimiento o ha sido totalmente abandonada, drásticamente modificada o debilitada.” (Richardson, 1976:1). En términos generales, se estaba de acuerdo en un diagnóstico según el cual el resultado de las políticas de polarización en ese continente habían resultado en la conformación de verdaderos enclaves industriales capaces, paradójicamente, de alcanzar ciertas metas de carácter nacional –autonomía en algún tipo de producción primaria, sustitución de importaciones, etc.- pero incapaces de generar desarrollo regional. S. Boisier (1974:10) iba incluso más allá en ese sentido al denunciar, con A.G.Frank (1991) la creación de verdaderos polos de subdesarrollo donde junto a cierto crecimiento industrial se observa también “un agudizamiento de las contradicciones centro-periferia del área polarizada.”

Algunos de los principales argumentos mediante los cuales se sostenía ese diagnóstico pueden resumirse de la siguiente manera.

- Ello se relaciona, en primer lugar, con un aspecto paradójicamente poco considerado en esas políticas, es decir, las dificultades en los sistemas de interconexión en los sistemas urbanos latinoamericanos. De ese modo, la debilidad e incluso la falta en las regiones periféricas de adecuadas infraestructuras de comunicaciones y transportes han constituido un obstáculo fundamental al establecimiento de potenciales mecanismos de interacción capaces de difundir los beneficios desde los centros a sus *hinterland*. En ese sentido, Coraggio (1985:53), citando a S. Boisier señalaba que “la principal diferencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo reside en el hecho de que los países desarrollados tienen una red urbana que asegura los efectos de la difusión territorial de la polarización.

Pero, por otra parte, puede decirse también que la mayor parte de las ciudades latinoamericanas –con excepción de las capitales y algunas pocas ciudades localizadas en la cima de la jerarquía urbana- presentaban hacia finales de los '60 una importante falta de

las precondiciones necesarias para el funcionamiento de un polo de crecimiento –pequeñas dimensiones, falta de clases dirigentes capaces de gestionar el proceso, etc.-. De ahí que Sergio Boisier, (1974:19) propusiera la puesta en marcha de estrategias integradas de industrialización, urbanización y polarización –INDUPOL- concebida como “una serie de acciones interligadas que siguen una secuencia, destinadas a provocar –en un área geográfica determinada- un proceso simultáneo de industrialización y urbanización de manera tal que los efectos positivos del proceso se retengan en el área en cuestión.”

- En ese contexto, frecuentemente se realizaron elecciones erróneas en la elección de las localizaciones, y así, muchas veces la existencia de un recurso natural o cuestiones lejanas al planeamiento del desarrollo propiamente dicho contribuyó a debilitar la estrategia en muchos países. Es el caso, por ejemplo, de Argentina, donde los “polos nacionales de desarrollo y seguridad” se establecieron siguiendo el criterio de la localización de recursos, en particular, recursos mineros, por un lado y, por otro, criterios de seguridad relacionados con las hipótesis de conflicto de los gobiernos militares en el Atlántico Sur y con la vecina República de Chile. Como consecuencia de ello (Richardson y Richardson, 1975:174), varios de los polos se localizaron en la Patagonia, enfrentando el grave obstáculo de la escasísima densidad de población y las enormes distancias, en tanto que las áreas más densas del norte del país, con mayores posibilidades iniciales de crecimiento, fueron relativamente desechadas.

- Finalmente, hay dos aspectos de las políticas que tuvieron una gran influencia en el resultado final de estos procesos. En primer lugar, la configuración eminentemente centralista de los gobiernos latinoamericanos condicionó fuertemente los procesos de descentralización real en la toma de decisiones. En ese sentido, Neira Alva (1974) ha apuntado las dificultades burocráticas y políticas que se encontraron por lo general las inversiones en las regiones interiores y periféricas. En ese contexto, incluso la creación de organismos regionales dependientes del gobierno central representó “una manera de aliviar las tendencias descentralizadoras sin pérdida del control efectivo de las inversiones.”

En segundo lugar, otro aspecto importante lo constituyó también el hecho de que, por lo general, las políticas de desarrollo polarizado se aplicaron de forma parcial dado que la implementación de un nuevo polo de crecimiento no fue, por lo general, acompañado de políticas más amplias de bienestar social, formación y facilidades para la movilidad de recursos humanos, descentralización administrativa, organización del sistema industrial, etc. (Richardson y Richardson, 1975, Penouil, 1985)

En este sentido, se señalaba (Utria 1974:314) que un enfoque realista de las estrategias de desarrollo regional deberían tener en cuenta al menos cuatro elementos básicos: la modificación del patrón de desarrollo industrial dependiente, el desencadenamiento de una dinámica social de cambio y participación a nivel local en las regiones periféricas, la ocupación racional, ordenamiento y conservación del espacio y,

finalmente, una elevación sistemática de los niveles de vida de la población de todas las regiones.

Pero las políticas de desarrollo polarizado tuvieron además otra consecuencia importante en la persistencia del subdesarrollo latinoamericano toda vez que, debido a la propia lógica interna de esas políticas, el desarrollo rural jugó un papel menor en esas políticas. En otras palabras, para las teorías estructuralistas tanto como para las neoclásicas, el problema central del subdesarrollo en el Tercer Mundo continuaba siendo el de la transformación de una sociedad agraria en otra industrial (Ceña Delgado, 1994).

En ese esquema de políticas y hasta mediados de los setenta del siglo pasado, la mayoría de los problemas de atraso rural, en los países avanzados, pero también en el Tercer Mundo, habían pasado a ser un problema de crecimiento urbano (Friedmann y Weaver (1975:230). Se trataba de implementar una política orientada a la industrialización y la urbanización (Boisier, 1974; Coraggio, 1985) en la cual el desarrollo rural no tenía lugar en la estrategia más que como subproducto del proceso anterior. El *hinterland*, la región, constituía un todo indiferenciado en que lo rural y las jerarquías medias e inferiores de la escala urbana se mezclaban.

La doctrina funcional de la planificación, y con ella las políticas de desarrollo regional, por lo tanto, permanecieron silenciosas a las cuestiones del desarrollo rural llegando a negar incluso estrategias que pocos años después se revelarían como claves para el desarrollo de algunas periferias europeas. En otras palabras, las políticas de industrialización rural no consideraron por lo general la importancia de la pequeña empresa, sino que, por el contrario, los planificadores eran bastante hostiles a la idea de plantas pequeñas y de las llamadas industrias rurales incluyendo a la artesanía. (Friedmann y Weaver, 1974:227)

Ese contexto, el fracaso del impacto de los polos de desarrollo que no lograron estructurar funcionalmente el territorio y generar los encadenamientos que lo transmitirían, dejaron a las periferias latinoamericanas libradas a trayectorias que contribuyeron a profundizar sus diferencias internas.

Por otra parte, como muy acertadamente señalara Utría, hace ya más de tres décadas (1974:306), en el caso de los países del Tercer Mundo y, en particular en América Latina, el relegamiento de las áreas rurales fue en buena medida resultado de una economía dependiente toda vez que el carácter monoexportador de materias primas determinó históricamente un desarrollo prioritario y privilegiado de las respectivas regiones productoras con el consecuente olvido de las no comprometidas con el desarrollo exportador.

El caso argentino resulta claro en ese sentido. Si el modelo agroexportador imperante a mediados del siglo XIX afirmó la centralidad de la región pampeana, única en capacidad de participar en el mercado mundial y captar así la renta internacional (Rubins y Cao, 1994:127), en el Estado benefactor de los años '30 y '40 del siglo pasado se consolidó una estructura que las políticas desarrollistas de los años siguientes no lograron revertir. En esa estructura, se han identificado (Rubins y Cao, 1994) además del mismo espacio central dominante, una serie de “periferias” definidas como “prósperas”, en el caso de las que tuvieron la posibilidad de generar productos para el primero, “olvidadas”, las que quedaron fuera de las corrientes más dinámicas del sistema de relaciones asimétricas y “despobladas”, es decir, regiones en las que sólo se realizan tareas de ocupación y creación de infraestructuras necesarias para su efectiva integración

En ese contexto, una de las estrategias más directamente relacionadas con la problemática del mundo rural fue la creación -no sólo en Argentina, sino en todos aquellos países donde se pusieron en marcha políticas de desarrollo polarizado- de grandes infraestructuras de regadío.

Se trató, por lo general, de la creación de “autoridades regionales” para la puesta en marcha de proyectos de propósitos múltiples²¹ (Neira Alva, 1974: 241) en relación con los “tres problemas fundamentales” a resolver por las políticas de ordenamiento de cuencas fluviales, es decir, la coordinación de los transportes, la política de energía y la reconversión agrícola (Boudeville, 1968:83).

Los resultados en América Latina fueron, como quedo en evidencia durante la primera mitad de la década de 1970 (Utria, 1974), francamente decepcionantes²². En la mayoría de los casos tuvieron como resultado la creación de importantes obras de infraestructura, en particular, presas de regulación de caudales y plantas de generación de energía, dando lugar a la puesta en marcha de proyectos de regadío mediante la atracción de colonos.

Sin embargo, no se logró por lo general, mantener procesos sostenidos de desarrollo que permitieran romper la dependencia de las instituciones centrales, ni siquiera en algunos

²¹ En el caso argentino, las autoridades interprovinciales de cuencas tuvieron un rol más cercano al del manejo de cuencas, entendido como un proceso de regulación y ordenamiento físico de la misma (Pochat, 2005; Dourojeanni y Jouravlev, 2001), que al de organismos de desarrollo. En este sentido, fueron los organismo provinciales creados *a posteriori* en el marco de los anteriores, los creados con objetivos más cercanos a los de una agencia de desarrollo.

²² En este sentido cabe señalar aquí que lo que Boudeville (1968:84) describió como “etapas de desarrollo” en los procesos históricos de desarrollo de las cuencas fluviales, se revelaron frecuentemente instrumentos poco apropiados para el desarrollo más allá de la creación de obras de infraestructura y el crecimiento derivado del fuerte impulso estatal. El Plan Badajoz, en el caso español, constituye un ejemplo en ese sentido (Medina, 2002), del que incluso se ha señalado, aunque desde posiciones ideológicas claramente enfrentadas al régimen político en el que dicho plan tuvo lugar, su carácter de instrumento de “colonización interior” mediante la utilización de las vegas del Guadiana (Naredo, 1978:18).

casos absorber los excedentes de mano de obra que siguieron migrando hacia las ciudades (Utría, 1974:240).

En ese sentido, se han realizado dos tipos de críticas desde diversos ámbitos y perspectivas que apuntan en un mismo sentido: la debilidad de los recursos endógenos en los territorios intervenidos por las políticas “desde arriba”.

Por un lado se subraya el hecho que las políticas de desarrollo regional y local dirigidas desde arriba representaron frecuentemente el brazo extendido del poder central proveyendo, a lo sumo, coordinación técnica de proyectos centrales pero no ha sido capaz de movilizar y coordinar los recursos locales” (Stöhr, 1990: 40).

Pero la observación que realmente pone de manifiesto el fracaso de esas políticas y de las teorías en las que las mismas se sostienen fue expresada hace ya más de tres décadas, cuando el paradigma comenzaba a fracturarse. En ese sentido, E. Neira Alva (1974: 249) apuntaba que, más allá del fracaso de las instituciones centrales del Estado, en particular las corporaciones regionales, y las fallas propias del sistema, todavía quedaría por explicar por qué otras regiones del mismo país pudieron desarrollar economías regionales de importancia sin el auxilio de mecanismos explícitos de ayuda” (Neira Alva, 1974: 249). Se ponía de manifiesto así que había un conjunto de recursos que, ni las políticas ni la teoría estaban teniendo en cuenta, y ellos se manifestarían pocos años después como los elementos clave en el desarrollo territorial.

2.3.2. Las críticas “desde fuera”: polarización y dependencia

La estrategia de polarización territorial de la actividad industrial como instrumento privilegiado de planificación del desarrollo fue duramente atacada también desde una perspectiva diferente, asociada a una crítica más amplia a la concepción del modelo de desarrollo en su conjunto. En el marco de ese nuevo contexto teórico, el proceso de apertura al capital extranjero con el objeto de establecer industrias dinámicas en los territorios latinoamericanos y conexiones funcionales con los centros, comenzó a verse como uno de los principales obstáculos al desarrollo

Las perspectivas de la “dependencia estructural” latinoamericana

La corriente de pensamiento en que se desarrolló la mayor parte de esas críticas, conocida como la “escuela de la Dependencia” se caracterizó, en términos generales, por un intento de analizar la dinámica de desarrollo de las sociedades latinoamericanas subrayando la naturaleza socio-política de las relaciones económicas de producción (Evans y Stephens, 1988; Palma, 1978). Sin embargo, no constituyó un todo homogéneo. Por el contrario, pueden identificarse en ese contexto analítico del desarrollo tres corrientes de

pensamiento, claramente identificadas y descritas en un muy conocido trabajo de Gabriel Palma (1978)²³ en el que nos apoyamos aquí para una sucinta presentación de las mismas.

Las diferencias entre esas corrientes derivaron, por un lado, de las discrepancias en torno a la posibilidad misma de generar un proceso de desarrollo en el contexto latinoamericano pero también porque mientras algunos de ellos se centraron en la posibilidad de formular una teoría del subdesarrollo latinoamericano en torno al carácter dependiente de esas economías, otros intentaron una reformulación de las propuestas de política de la CEPAL, en tanto que un tercer grupo evitó explícitamente formular una teoría de la dependencia, optando por concentrarse en el estudio de la manera en que las formas concretas de dependencia se desarrollan.

- La primera de esas vertientes tiene su más notorio representante en André Gunder Frank²⁴. Éste autor parte de la premisa de que el desarrollo de la periferia no es funcional a los intereses del centro, a los que se ajustan mejor las alianzas con las élites locales. Sin embargo, la articulación centro-periferia se hace necesaria para la obtención de la plusvalía derivada de la apropiación de los recursos domésticos. Esa interconexión se logra mediante la creación de una “cadena interminable de metrópolis-satélite” (Palma, 1978:899) que se constituyen así en el principal instrumento mediante el cual esas plusvalías se filtran hacia el centro perpetuando así la situación de subdesarrollo. Un menor grado de interconexión tendría, por lo tanto, el efecto de disminuir el grado de dependencia estructural. De esta manera, este autor se posicionaba en las antípodas de la teoría de los polos de crecimiento que defendía la máxima “integración funcional” posible con los grandes centros de crecimiento a escala mundial.

- El grupo de “revisionistas” de la escuela de la CEPAL, representados sobre todo por O. Sunkel, C. Furtado y R. Prebisch centraron el núcleo de su trabajo en una crítica a la teoría de la división internacional del trabajo. En ese sentido se aplicaron en demostrar el carácter desigual en la distribución de los beneficios del comercio internacional como consecuencia de un deterioro de los términos de intercambio debido, especialmente, a la concentración de la actividad industrial en los países centrales y su debilidad en la periferia del sistema. La solución, por tanto, pasaba por una industrialización acelerada y forzada mediante un proceso que debería vencer dos grandes desafíos: por un lado, la tendencia del sistema mundial a inhibir este tipo de desarrollo en la periferia y, por otro, los obstáculos estructurales internos que habían impedido el mismo hasta ese momento.

- Finalmente, la tercera vía de análisis –representada por Fernando Henrique Cardoso, partía de los mismos presupuestos que las anteriores, es decir, el hecho de que las

²³ El objetivo principal del trabajo se orienta a negar el carácter de la “teoría de la dependencia” como una teoría formal del subdesarrollo destacando, al mismo tiempo, su carácter de “metodología para el análisis de situaciones concretas de subdesarrollo

²⁴ Fallecido recientemente, en el año 2005, y cuyo verdadero nombre era Andreas Frank, tal como señala en su ensayo autobiográfico “El subdesarrollo del desarrollo” (Frank, 1991).

naciones latinoamericanas forman parte del sistema capitalista mundial y que su posición en ese contexto debilita sus posibilidades de mantener el control sobre sus propios procesos de desarrollo.

Postuló, sin embargo, la existencia de nuevas formas de dependencia económica (Cardoso, 1972:88) en el marco de las transformaciones contemporáneas del capitalismo, derivadas de la particular articulación, en cada caso, de los condicionantes externos e internos, cuya visualización sólo se hace posible mediante el análisis de casos concretos de dependencia.

En ese sentido, la constatación de una rápida expansión de la tasa de crecimiento del sector industrial debido, sobre todo, a un incremento de la inversión extranjera en los países latinoamericanos invalidaba la visión de la dependencia como derivada del intercambio de materias primas por bienes manufacturados. Una de las características distintivas de esa nueva organización resultaba ser la participación de capital estatal, nacional privado así como del capital monopolista internacional en la industrialización de los países del Tercer Mundo, y ello derivaba en una nueva dualidad estructural en las que las partes más avanzadas de las economías dependientes se conectan al sistema capitalista internacional en tanto que los sectores económicos y sociales atrasados pasan a jugar el papel de colonias internas dentro del propio país (Cardoso, 1972:90).

Desde su perspectiva, F.H. Cardoso realizó una importante contribución a la Dependencia al llamar la atención en relación con que, contrariamente a lo afirmado por A.G. Frank, dependencia y desarrollo no resultan necesariamente términos contradictorios, antes bien, es posible observar cierto tipo de “desarrollo capitalista dependiente” en los sectores del Tercer Mundo integrados a las nuevas formas de expansión monopolista (Cardoso, 1972:89) basado en la posibilidad de algún grado de participación local en los procesos de producción y en cierta necesidad de prosperidad en algunos sectores sociales desde que, en el nuevo contexto, el mercado interno en los países latinoamericanos constituye también un objetivo de las corporaciones multinacionales.

Las críticas a la política de “polos de crecimiento” desde la perspectiva de la dependencia.

En el marco de ese “clima” intelectual, la doctrina de los centros de crecimiento comenzó a ser rechazada por lo general por los economistas y planificadores, especialmente por aquellos de filiación neo-marxista. Entre ellos, fue el economista argentino José Luis Coraggio (1974)²⁵ quien introdujo en el debate intelectual de la época “una crítica ideológica explícita” a la doctrina de los polos de crecimiento (Friedmann y Weaver, 1975:261).

²⁵ El trabajo aquí citado, “Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo”, fue publicado originalmente en la Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales N° 2, (1972).

Resulta evidente que la postura de Coraggio, ampliamente difundida, entroncaba especialmente con la primera de las corrientes dependentistas antes mencionadas, al invalidar toda posibilidad de desarrollo mediante la apertura y la integración a una “red mundial” de centros de crecimiento. De esa manera, su ataque se dirigía directamente a las formulaciones originales de Perroux y al intento de aplicación de las mismas en el contexto latinoamericano.

El propósito era demostrar que, lejos de ser un instrumento de reducción de las desigualdades, la doctrina de los centros de crecimiento expresaba las contradicciones intrínsecas de la acumulación capitalista transformándose en una herramienta de dominación espacial y, por lo tanto nacional. En particular, su preocupación se centraba, justamente, en el concepto de “dominación” tan arraigado en la teoría puesto que, en ella, las “industrias motrices” son también “industrias dominantes” capaces de inducir y propagar asimétricamente innovación y beneficio (Coraggio, 1974:49).

El problema, según este autor era justamente que “empresas y naciones y sus correspondientes estructuras de dominación están íntimamente relacionadas” (Coraggio, 1974:47) y en ese contexto criticaba las versiones ingenuas y acríticas de “la teoría ‘pura’ del desarrollo polarizado según la cual el polo surge de alguna manera misteriosa en el medio que se desea desarrollar, es una ‘cosa’ que viene del ‘resto del mundo’ y que encierra las semillas mágicas del desarrollo. Su argumento venía a denunciar así que, muy por el contrario, ese ‘polo-cosa’ no es más que un fragmento desprendido del aparato productivo del verdadero polo, que a su vez forma parte de una nación dominante, a la cual nos acoplamos como espacios dominados al asentarse libremente las máquinas, los capitales, los técnicos. (Coraggio 1974:54).

Puede decirse, en todo caso, que no le faltaba razón a J.L. Coraggio en sus argumentaciones, toda vez que los postulados básicos de la teoría de la polarización, no obstante su pretensión de cientificidad, “avalada” por las formulaciones matemáticas y por la supuesta objetividad del espacio económico abstracto en que se asentaba, distaban mucho de ser ideológicamente asépticas. Incluso puede decirse que, aquello que se denunciaba no eran precisamente derivaciones más o menos forzadas de la teoría sino que formaban parte del núcleo central de la misma.

Una constatación de este aspecto puede verse claramente en las afirmaciones de F. Perroux al señalar que “el espacio de la economía nacional no es el territorio nacional sino el dominio cubierto por los planes económicos del gobierno y los individuos” De esa manera, continuaba, “la internacionalización de estos espacios no consiste en una redistribución de los recursos entre espacios nacionales ni en una adición o combinación de

espacios nacionales. Consiste en hacer los planes de los gobiernos y los individuos compatibles tanto como sea posible” (Perroux, 1950:101).²⁶

Pero si Coraggio acierta muy precisamente en su crítica “ideológica”, es necesario subrayar también el problema de la aplicación acrítica de la teoría desde el punto de vista conceptual, puesto que, desde nuestra perspectiva constituye el principal problema de su adopción en las agendas políticas latinoamericanas.

Debe tenerse en cuenta así que en la teoría de Perroux, los polos de crecimiento eran la manera “natural” en que se manifestaba espacialmente el crecimiento económico en una economía desarrollada. En otras palabras, los polos eran la “materialización” en el espacio banal –“geonómico” según la propia definición de Perroux (1950:92)- del crecimiento económico en el marco de un plan explícitamente formulado.

La aglomeración espacial, el polo de crecimiento, no era, por lo tanto ni más ni menos que un fenómeno aparecido a condición de la existencia de interacciones entre los campos de fuerza de las empresas en el espacio económico. Aplicada la teoría al Tercer Mundo, se invertían los términos y así, los polos, *artificialmente* creados, tenían la función de impulsar *de manera coordinada* el crecimiento económico de las regiones y países atrasados. Pero no solo eso, debían hacerlo afrontando todo un conjunto de tensiones políticas y sociales, además de las “imperfeciones” del mercado especialmente puestas de manifiesto en las economías desarrolladas, nunca consideradas en la teoría.

En definitiva, desde el punto de vista de los intereses y necesidades de los países atrasados del Tercer Mundo, esa teoría resultaba falsa, tanto desde el punto de vista ideológico, como desde el punto de vista conceptual y así, resultaba imposible la puesta en marcha de un proceso de desarrollo que tuviera como punto de partida a la misma, excepto quizás, como ha mostrado F.H. Cardoso, cierto tipo de desarrollo capitalista dependiente muy acotado territorialmente.

²⁶ En el original en inglés. La traducción es nuestra. Curiosamente, los aspectos ideológicos de las teorías del crecimiento económico de los años '50 y '60 son por lo general descuidados sea, justamente, por afinidad ideológica, sea por adscripción al mito de la objetividad científica de las teorías matemáticamente formuladas. En ese sentido, resulta interesante la apreciación de A.G. Frank (1991:31) sobre su “colega” W.W.Rostow. Vale la pena citar aquí su comentario en ese sentido: “(...) Walt Withman Rostow me confió que desde la edad de 18 años se había dado una misión en la vida: ofrecerle al mundo una alternativa mejor que la de Karl Marx. No entendí entonces lo que esto significaba. Después de reflexionar sobre la suerte del marxismo y del socialismo realmente existente, ahora me permito preguntar por qué Rostow pretendía dedicar su vida a crear una tal alternativa. Más aún, y por si fuera poco, propuso luego bombardear Vietnam hasta devolverlo a la edad de piedra.” Téngase en cuenta que Rostow fue consejero de las administraciones demócratas Kennedy y Johnson en temas de seguridad nacional, siendo además representante de los Estados Unidos en el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso. (<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/Rostow.htm>)

2.3.3. La falta de propuestas alternativas y el germen del nuevo paradigma.

Más allá de los intensos debates teóricos dentro y fuera del paradigma, el resultado final fue que no se generaron a partir de las críticas analizadas políticas alternativas de desarrollo para los países latinoamericanos y, en general, para el Tercer Mundo. Sin embargo, tanto una como la otra, tuvieron el efecto devastador desde el punto de vista epistemológico de erosionar las bases del paradigma vigente que fueron así debilitándose progresivamente desde los años finales de la década de 1970.

En relación con las críticas dependentistas, existe un claro consenso en relación con el hecho que las críticas formuladas por este grupo de pensadores se quedaron en una crítica general a las estrategias de desarrollo, sin concretarse en propuestas alternativas de política (Friedmann y Weaver, 1975; Palma, 1978). Sin embargo, como hemos visto, tuvieron el particular interés de sacar a la luz las contradicciones internas de la teoría en relación con los objetivos planteados en el contexto latinoamericano.

Por su parte, las críticas desde dentro, tuvieron además un costado más interesante aunque no destacado, por lo general, en los análisis teóricos sobre este tema. Y es que, como sucede habitualmente en todo proceso de ruptura paradigmática, el debate interno puso de manifiesto los principales problemas no resueltos por el antiguo modelo, transformados poco a poco en “claves” del nuevo paradigma. En ese sentido, resulta de particular interés observar el modo en que, ya en 1974, durante el Seminario Internacional de Viña del Mar citado más arriba, diversos autores coincidían en poner el énfasis del fracaso de las políticas “desde arriba” en el descuido por los factores endógenos o localizados de todo proceso de desarrollo.

Eduardo Neira Alva, por ejemplo, dejaba en evidencia la tendencia generalizada a centrar esos programas en la ejecución de grandes obras civiles, descuidando las características del “capital” humano y social que debería poner efectivamente en marcha el proceso. De ese modo, subrayaba por un lado que cuando los programas y proyectos regionales de los gobiernos centrales obedecen sólo al propósito de facilitar la ejecución de obras públicas fuera del centro no se puede esperar que surtan efectos dinámicos permanentes en las economías regionales, ni que puedan promover una efectiva participación de los grupos locales. Del mismo modo, condicionaba el éxito de las políticas “desde arriba” al tipo y la capacidad de respuesta de la “periferia” intervenida por estas políticas señalando que el hecho de que dicha respuesta se produzca efectivamente o no, dependerá de la eficacia de los métodos utilizados y de la existencia de *élites* locales capaces de aprovechar las nuevas oportunidades.” (Neira Alva, 1974:249)

Por su parte, también Rubén D. Utría (1974) destacaba la necesidad de considerar la importancia de los factores endógenos del desarrollo a la par de los habitualmente considerados, de carácter exógeno al territorio. De este modo, todo proceso de desarrollo

comportaría “un doble flujo de esfuerzos y procesos sociales: uno de arriba *hacia abajo* de liberación y de estímulo por parte del Estado-nación; y otro de abajo *hacia arriba* de organización, movilización y acción creadora, muy especialmente en los países subdesarrollados “donde se trata de crear las condiciones sociales locales para que la transferencia de excedentes fructifiquen y echen raíces en el nuevo medio. En las políticas de desarrollo aplicadas hasta el momento se echaba en falta así la capacidad del Estado para crear una atmósfera favorable para el surgimiento de comunidades regionales organizadas, motivadas y capacitadas para explotar eficientemente los recursos humanos, económicos y naturales. (R.D. Utria, 1974:315)

3. El paradigma de desarrollo local “desde abajo”

Gran parte del mundo actual consiste de un centro explotando una vasta periferia así como nuestra herencia común: la biosfera. El ideal que necesitamos es un mundo cooperativo y armónico en el cual cada parte sea un centro a expensas de nadie, en sociedad con la naturaleza y en solidaridad con las generaciones futuras.

The Cocoyoc Declaration. 1975.²⁷

El surgimiento, construcción y afianzamiento del paradigma de desarrollo “desde abajo” reconoce sus orígenes en la conjunción de tres tipos de procesos: la ruptura definitiva con el modelo anterior, el profundo proceso de crisis en el proceso de acumulación capitalista a nivel mundial, y el surgimiento de experiencias de desarrollo localizado que, respondiendo a ese nuevo contexto estructural, vinieron a confirmar algunas de las intuiciones puestas de manifiesto en las críticas realizadas desde dentro del propio paradigma.

En términos generales, puede decirse que, sin rechazar la importancia del Estado como elemento clave entre las formas institucionales que definen un determinado modo de regulación en un momento dado (Neffa, 1998:48), pone el énfasis en que las trayectorias “exitosas” de desarrollo se relacionan, fundamentalmente, con todo un conjunto de características y dinámicas económicas, políticas, sociales e institucionales fuertemente ancladas en el territorio. Esto significa que, contrariamente a las visiones estructuralistas –tales como la de la teoría de la dependencia o de la división internacional del trabajo–, que hacen depender las características de una región o de un país del lugar que ocupan en el espacio global, se destaca la fragilidad de las configuraciones internacionales y las dificultades para su regulación y, sobre todo, la autonomía de los espacios englobados destacando la posibilidad de autoproducción de los territorios locales (Benko y Lipietz, 1994:104).

²⁷ La traducción es nuestra.

Confluyen en el nuevo paradigma la afirmación de la necesidad y el derecho a una mayor participación de las comunidades locales en la elección de su propio estilo y estrategias de desarrollo (Lee, 1981:111) con la conciencia de que el proceso de desarrollo económico, en el contexto estructural dibujado a lo largo de las últimas tres décadas, se realiza mediante la proliferación de lugares específicos que corresponden a concentraciones productivas donde las actividades económicas y la población tienden a complementarse de manera importante (Sforzi, 1999a:16).

De ese modo, la amplia aceptación del modelo y, sobre todo, su interés, radica desde nuestra perspectiva en que, si en etapas anteriores, las políticas instauradas “desde arriba” chocaban frecuentemente con la falta de participación y, por lo general, cierta pasividad de los sujetos de esas políticas, en la actualidad las fuerzas que, “desde abajo”, es decir, desde los territorios concretos, pugnan por una mayor participación comunitaria coinciden en sus objetivos con la necesidad de esa mayor participación como camino para el desarrollo en el nuevo contexto estructural. Como consecuencia, son aquellas comunidades más dinámicas e innovadoras, más informadas, más organizadas y mejor dotadas de capital humano, social, e institucional las que aparecen como las mejor dotadas para insertarse con mínimas garantías de éxito y afrontar las incertidumbres generadas por el contexto estructural, tal como se viene planteando en las últimas décadas.

Sin embargo, esa aceptación generalizada no ha ido acompañada de una difusión similar de la práctica del desarrollo basada en ese modelo. En realidad, debe tenerse en cuenta que, como señala A. Ferrer (2000:25) la “visión fundamentalista de la globalización” sugiere que el dilema del desarrollo en un mundo global parece haber desaparecido, por la simple razón de que, en la actualidad, las decisiones principales no las adoptan hoy las sociedades y sus estados sino los agentes transnacionales (Ferrer, 2000:25). Sin embargo, aunque esa afirmación, -que no es más que una afirmación de la ideología dominante como consecuencia de la “contrarrevolución neoclásica y el predominio de los mercados sobre los Estados” (Bustelo, 1998)- prevalece en los círculos políticos tanto del Tercer como del Primer mundo, no impidió en éstos últimos la puesta en marcha de políticas de desarrollo basadas en el impulso y apoyo a las iniciativas ancladas en el territorio por parte de las comunidades locales que progresivamente y con desigual grado de respuesta, han ido adoptando también este punto de vista.²⁸

²⁸ En este sentido, diferimos de P. Bustelo (1998) cuando señala la “contrarrevolución neo-clásica” como un “modelo de desarrollo” para el Tercer Mundo surgido como reacción tanto a las teorías de corte marxista como a aquellas que hacían hincapié en las necesidades básicas (*basic need strategies*). En realidad, el pensamiento neoclásico, que como acertadamente comenta tuvo un carácter virulento, por la velocidad y profundidad de su arraigo particularmente en América Latina, constituyó un *modelo económico* que, por sus propias características provocó la ausencia de un *modelo económico de desarrollo*. En otras palabras, el profundo ataque a cualquier tipo de intervención gubernamental al abrigo del llamado *Consenso de Washington* seguido del acceso al poder de las dictaduras militares llevó simplemente a que no se pusiera en marcha política alguna de desarrollo, puesto que éste vendría “naturalmente” del correcto funcionamiento de los mercados.

Se trata, en realidad, de una gran paradoja, toda vez que la efectiva puesta en marcha de políticas de desarrollo “*bottom-up*” ha tenido lugar en los países desarrollados –particularmente en Europa occidental, y hasta cierto punto en Canadá y EE.UU- donde la crisis de los Estados nacionales dio lugar al fortalecimiento de sus instancias intermedias –regionales y locales- que facilitó el surgimiento de iniciativas territoriales.

Por el contrario, en los países del Tercer Mundo, y en particular en los latinoamericanos, donde dicha crisis ha significado su vaciamiento y retirada frente a los imperativos del mercado desde finales de los setenta y hasta la actualidad, no tuvo lugar la necesaria reestructuración de la arquitectura institucional –descentralización y reforzamiento de las instancias locales de gobierno, creación de los mecanismos institucionales de apoyo a la economía local, etc.- para el surgimiento generalizado de iniciativas locales de desarrollo (Arocena, 2001).

Sin embargo, ello no ha impedido el surgimiento de innumerables iniciativas locales, que representan verdaderos impulsos desde abajo, toda vez que no guardan relación con procesos institucionalizados en el nivel regional o nacional en la mayor parte de los países latinoamericanos. Justamente por el hecho de no encuadrarse en programas o iniciativas concretas, constituyen experiencias muy diversas desde el punto de vista territorial.

Muy tempranamente, Walter Stöhr (1975) realizó una primera enumeración de iniciativas de desarrollo en América Latina y a lo largo de los años se han ido sucediendo estudios que ponen de manifiesto los persistentes intentos de muchas comunidades por avanzar en este sentido. Junto a las ampliamente difundidas “experiencias populares” de A. Hirschman (1986), se han realizado además importantes esfuerzos para la recopilación y estudio de casos concretos en América Latina (Llorens, Alburquerque, y del Castillo, 2002; Aghón, Alburquerque, Cortés, 2001; Gallicchio, -coord.-, 2002) abarcando territorios y procesos de desarrollo local muy disímiles entre si que van desde espacios rurales hasta grandes espacios metropolitanos, pasando por capitales de provincia, ciudades intermedias o incluso “microrregiones” (Burin y Heras, 2001)

En todo caso, más allá del grado de difusión e institucionalización de esas propuestas, puede señalarse desde ya que lo que estos estudios vienen a poner de manifiesto es que, frente a un mismo contexto estructural, en particular en uno de retirada del “Estado benefactor”, las diferentes trayectorias de desarrollo seguidas por los territorios –tanto en términos de desempeño económico como de bienestar social de los ciudadanos- dependen, en gran medida, de la capacidad de los mismos para responder adecuadamente a los impulsos de ese contexto estructural.

3.1. Ruptura y construcción de un nuevo paradigma “*bottom-up*”

Entre las posturas “revisionistas” que dirigían su atención a las estrategias aplicadas y las necesarias correcciones a realizar en las políticas “desde arriba” y las posturas dependentistas centradas en las características estructurales del sistema como obstáculo a las posibilidades de desarrollo del Tercer Mundo, surgió en paralelo una corriente de pensamiento que, también desde una posición crítica, enfocaba en la necesidad de una redefinición de la naturaleza misma del desarrollo.

De ese modo, “los confines del desarrollo desde arriba” fueron finalmente quebrados a principios de los ’70 (Lee, 1981). Ese quiebre tenía que ver, ante todo, con llamamientos a favor de la recuperación de los aspectos sociales en las políticas aplicadas, en particular, la cuestión de la redistribución de la riqueza²⁹ pero, sobre todo, con un rechazo frontal al modelo vigente y la necesidad de adopción de un nuevo modelo de desarrollo.

Las líneas maestras del nuevo modelo discurrían así a lo largo de dos grandes cuestiones: la necesidad de reorientar los objetivos hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la necesidad de auto-dependencia (*self reliance*) o, en otras palabras, la necesidad de participación de las comunidades locales tanto en la concepción de sus objetivos de desarrollo como en las estrategias dirigidas a alcanzarlos, con el objeto de asegurar una más eficiente utilización de los activos locales.

3.1.1. La persistencia de la pobreza: compatibilizar crecimiento y redistribución

La creciente preocupación por el estancamiento y los problemas sociales venía siendo planteada ya insistentemente por los más prominentes teóricos del desarrollo en décadas anteriores.

Gunnar Myrdal fue, una vez más, uno de los primeros pensadores en señalar esa cuestión, que dejó claramente planteada en dos artículos (G. Myrdal, 1972 y 1973) en los que se discute el desinterés por la cuestión de la redistribución de la riqueza y la persistente desigualdad por parte de los economistas y, en particular, aquellos dedicados al problema del desarrollo quienes, en palabras de este autor, han tendido por lo general, a considerar las reformas “igualitarias” costosas en términos de productividad para la economía nacional (Myrdal, 1973:44).

²⁹ Los desalentadores resultados obtenidos mediante la estrategia de los polos de crecimiento llevaron también a planteos alternativos que, sin romper con ese esquema teórico, se manifestaban a favor de asegurar el crecimiento pero conteniendo las peores manifestaciones de la desigualdad y la pobreza. Entre las más conocidas se encuentran la “estrategia orientada al empleo” –promovida por la Organización Internacional del Trabajo OIT-ILO- y la estrategia de “redistribución con crecimiento” bajo iniciativa del Banco Mundial.

Contrariamente a lo que había venido sosteniendo la tradición “clásica” del pensamiento sobre desarrollo, para Myrdal una alta productividad y un alto grado de igualdad constituyen dos aspectos estrechamente unidos en el problema del desarrollo de los países. Si era posible constatar que en los países desarrollados³⁰ las reformas igualitarias resultaban productivas, mucho más lo serían en el caso de los países muy pobres y, sobre todo, profundamente desiguales (Myrdal 1973:45).

De ello derivaba así la necesidad de incorporar al análisis económico, especialmente en el caso de los países subdesarrollados, los factores “no económicos” – instituciones y actitudes- que ejercen un papel mucho más determinante en las inhibiciones y obstáculos al desarrollo.

En el mismo sentido, Dudley Seers insistió también en la cuestión de las desigualdades y la persistencia de la pobreza. Yendo incluso más allá en sus afirmaciones, se erigió incluso en uno de los más importantes e insistentes promotores de la necesidad de dotar a la noción de desarrollo de un nuevo significado. En ese sentido, puede decirse que su muy influyente trabajo de 1977³¹ –*The meaning of development*- constituye el punto de partida de una investigación orientada a reemplazar los modelos de análisis convencionales (Friedmann y Weaver 1975, Bustelo, 1998). Desde su punto de vista, la persistencia de la pobreza, el desempleo o las desigualdades, aún en el marco de un crecimiento de la renta *per cápita* en un país determinado eran claros indicadores de que ningún proceso de desarrollo había tenido lugar en el país en cuestión. Los nuevos posicionamientos frente a la problemática de los países y regiones atrasadas no negaban, en realidad, la necesidad de mantener los objetivos de crecimiento lo que, en vistas de las enormes necesidades de la población del Tercer Mundo resultaría “irresponsable” (Streeten, 1979; Stohr, 1981). Antes bien, se proponía que el énfasis en el crecimiento económico de los países como la vía más efectiva para la reducción de la pobreza se basaban en supuestos equivocados que sólo llevaron a una profundización del “dualismo” interregional (Streeten, 1979).

Definitivamente, la conclusión de que, en un contexto de crecimiento económico sin precedentes –sobre todo en los países en desarrollo- desde la posguerra, la desigualdad y el dualismo se habían acentuado, comenzó a hacerse moneda corriente y un creciente número de estudios comenzaron a ponerlo de manifiesto. Los participantes en el Simposio sobre “Patrones de uso de los recursos, medioambiente y estrategias de desarrollo”, dejaron bien claro ese hecho al señalar que “treinta años de experiencia con la esperanza que un rápido crecimiento económico beneficiando a unos pocos “filtraría”³² a las masas de población ha probado ser ilusoria. Por lo tanto, rechazamos la idea de ‘crecimiento

³⁰ El autor asume en este sentido que el gran desarrollo económico de su país, Suecia, durante la segunda posguerra coincidió con toda una serie de reformas igualitarias y que, en sentido, tanto las políticas económicas como las sociales contribuyeron de manera igualmente importante a ese éxito.

³¹ Trabajo presentado a la 11ª Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional de Desarrollo realizada en Nueva Delhi. Publicado en la *World International Review* 11 (4), 2-6.

³² Hemos utilizado este término para traducir el de *trickle down* habitualmente utilizado en inglés.

primero, justicia en la distribución de los beneficios después’.” (Declaración de Cocoyoc, 1975:896)³³.

La piedra fundamental del nuevo paradigma estaba colocada. Comenzaba a difundirse la idea de “el nuevo significado del desarrollo” (Seers, 1977) inventándose todo un nuevo vocabulario completo para expresar sus dinámicas y objetivos (Friedmann y Weaver, 1975:239).³⁴ La satisfacción de las necesidades básicas de la población, el derecho a la auto-dependencia y el control sobre el estilo de desarrollo, se transformaban ahora, para muchos intelectuales en el objetivo primordial del progreso de los territorios.

3.1.2. Los nuevos objetivos del desarrollo: atención de las necesidades básicas y auto-dependencia (*self-reliance*)

En el contexto de los planteamientos anteriores surgía la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo, que se definió por oposición a aquel que se intentaba superar. Se difundió así la idea de una nueva estrategia de desarrollo capaz de superar los obstáculos planteados por el paradigma anterior: se trataba de un modelo “desde abajo” (*bottom-up*) según el cual, la trayectoria de desarrollo estaría fuertemente anclada en las características propias del territorio en cuestión. La defensa de una mayor integración funcional, propuesta por el paradigma anterior, estaba ahora siendo fuertemente desplazada por un fuerte énfasis la autonomía regional (Weaver, 1981: 93)

En una obra seminal sobre esta cuestión, W. Stöhr y D. Taylor resumieron muy clara y concisamente lo que se consideraban ahora los objetivos que debía perseguir ahora una estrategia de desarrollo señalando que “el desarrollo desde abajo debe estar basado en primer lugar en la máxima movilización de recursos naturales, humanos e institucionales de cada área con el objetivo primario de satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes. En orden a servir a la mayor parte de la población ampliamente categorizada como ‘pobre’, o a aquellas descritas como desaventajadas, las políticas de desarrollo deben estar orientadas directamente hacia el problema de la pobreza, y deben estar motivadas e inicialmente controladas desde abajo” (Stöhr y Taylor, 1981:1)

La idea de máxima movilización de recursos se relaciona con el hecho de que uno de los problemas básicos de los países y regiones subdesarrolladas era justamente la subutilización de recursos de todo tipo como consecuencia de la presión “desde arriba”

³³ La Declaración de Cocoyoc, fue el resultado del Simposio antes mencionado, realizado en la localidad del mismo nombre en México (8-12 de Octubre de 1974). Se reconoce habitualmente, junto al trabajo preparado por la Fundación Dag Hammarskjöld (1975) –What Now-Another development- y el trabajo de la Fundación Bariloche (1976) –Catastrophe or new society?- como los principales manifiestos a favor de una reconceptualización de la idea de desarrollo que llevó a un cambio radical en las estrategias (Streeten, 1979; Lee, 1981).

³⁴ El título del trabajo de Dudley Seers, *The new meaning of development* (1977) publicado, al igual que en el caso anterior, en la *World International Review*, 19 (3), 2-2, resulta por demás sugerente de la naturaleza del problema tratado y, sobre todo, del cambio paradigmático que se estaba experimentando.

sobre las comunidades locales para desarrollar sólo un estrecho segmento de sus capacidades y recursos. (Stöhr, 1981:40)

La excesiva especialización en cultivos, orientada por la demanda del mercado, por ejemplo, no sólo ponía en riesgo la sostenibilidad ambiental de estos espacios, sino que creaba una fuerte incertidumbre en esas comunidades al hacer depender, incluso, su subsistencia de las frecuentes fluctuaciones del mercado, llevando además a un cambio en los patrones de consumo y estilos de vida de la población.

En el mismo sentido se orientan las observaciones realizadas por Paul Streeten (1979:29), al cuestionar la tradicional relación entre desempleo y pobreza. Lo expresó claramente en relación con la cuestión del empleo al señalar que en los países subdesarrollados la raíz del problema no era el desempleo sino más bien las largas horas de duro trabajo no remunerativo así como formas de actividad no productivas entre importantes sectores de la población. En pocas palabras, no se trataba sólo de incorporar actividades a una región, sino de centrarse en aquellas capaces de promover el pleno empleo de los recursos naturales y de mano de obra presentes en la región (Stöhr, 1981:66).

Por su parte, la idea de “satisfacción de las necesidades básicas” de la población se relaciona con la constatación empírica relacionada con el hecho de que durante las décadas anteriores, un creciente volumen de la población del Tercer Mundo sufría de desnutrición, enfermedades, carencia de vivienda y falta de acceso a servicios básicos como agua potable, sanidad o educación (Lee, 1981).

Desde esta perspectiva, la estrategia de las necesidades básicas confluía con las hipótesis de Myrdal (1973) comentadas más arriba en relación con el hecho que la satisfacción de las mismas era, además de necesaria desde el punto de vista ético, económicamente aconsejable. Como señala Lee (1981:117), una mejora en la nutrición contribuiría a una mayor productividad del trabajo, al tiempo que las mejoras en la salud reducirían el costo total de recursos orientados a programas de atención de necesidades básicas.

Pero quizás uno de los aspectos más importantes de la nueva definición de desarrollo tiene que ver con la centralidad de la idea de auto-dependencia (*self reliance*) en el nuevo modelo. Dicha noción se relaciona con dos tipos de cuestiones: por un lado, la necesidad de que el desarrollo fuera impulsado y controlado desde el interior del territorio en cuestión y, por otra parte, la necesidad de limitar en cierto grado el grado y el tipo de interacción de la región con el exterior, en lo que se ha dado en llamar “clausura espacial selectiva” (*selective spatial closure*) (Stöhr y Todtling, 1978).

El necesario impulso “desde abajo” de los procesos de desarrollo parte de la propia naturaleza del mismo. Frente a lo que se considera una concepción “monolítica y uniforme del desarrollo” en las estrategias “desde arriba”, considera la posibilidad y la necesidad de que sean las propias comunidades quienes establezcan sus propia concepción de lo que consideran “desarrollo”, en función de sus propias herencias culturales y sistemas de valores.

La prioridad a las iniciativas locales constituye así un instrumento esencial para determinar internamente los objetivos sociales perseguidos y subordinar en consecuencia todo tipo de interacción, incluyendo los intercambios económicos, a esos estándares. La creación de impulsos dinámicos desde el interior del territorio constituye, desde esta perspectiva, un instrumento esencial a la hora de contrarrestar los efectos de concentración propios de las políticas “desde arriba”.

Por su parte, la idea de una “clausura espacial selectiva” parte del supuesto que, por lo general, los vínculos entre áreas de muy diferente nivel de desarrollo ha llevado a un incremento de las divergencias espaciales antes que a una reducción de la brecha entre espacios más y menos desarrollados.

En ese sentido, el objetivo a lograr entonces es la dependencia en el mayor grado posible de los propios recursos humanos y naturales y la capacidad de poner en marcha tomas de decisiones de manera autónoma y fijar las propias metas de desarrollo (Declaración de Cocoyoc, 1975:898). La reducción de la dependencia de las importaciones de productos básicos como el petróleo, equipo de capital o conocimiento implicaría, por otra parte, tanto un cambio en los patrones de consumo –considerados generalmente como imposiciones externas- así como un incremento en la propia capacidad productiva (Seers, 1977).

La clave para un proceso de desarrollo auto dependiente no es romper todos los vínculos, lo cual sería casi en cualquier lado socialmente peligroso y políticamente impracticable, sino adoptar una aproximación selectiva a las influencias externas de todo tipo (Seers, 1977). De ese modo, un cierto nivel de integración también es considerado deseable en estas formulaciones, pero se entiende como un proceso de acceso libre y autónomo a la innovación tecnológica y organizacional así como a mercados para los excedentes de producción (Stöhr, 1981:46).

Algunas de las estrategias comúnmente propuestas en esta corriente de pensamiento, orientadas a lograr cierto grado de auto-dependencia incluyen (Stöhr, 1981; Weaver, 1981)

- Amplio acceso a la tierra como factor clave de producción en la mayor parte de los países del Tercer Mundo. Se trata, desde esta perspectiva, de un aspecto esencial para

reducir las disparidades de ingresos, alcanzar una importante demanda efectiva de servicios básicos y crear amplias estructuras de participación y toma de decisiones a nivel local o regional.

- Elección de la tecnología adecuada por sobre la más avanzada, orientada a minimizar el desperdicio de recursos locales y maximizar el uso de aquellos abundantes. En otras palabras, debería favorecer, desde este punto de vista, una amplia utilización de mano de obra y ahorrar capital.

- Desarrollo de actividades productivas orientadas hacia la exportación en la medida en que lleven a un incremento de los niveles de vida. En todo caso, dichas actividades deben apuntar a satisfacer el pleno empleo. Se consideran especialmente valiosas en este sentido, aquellas actividades de pequeña escala, intensivas en mano de obra en áreas rurales, asentadas sobre tecnologías locales o que permitan un ulterior desarrollo de las mismas. (Stöhr, 1981:66)

- Reestructuración de los sistemas urbanos y de transporte para incrementar e igualar la accesibilidad de la población en espacios periféricos e incrementar las posibilidades de transportes y comunicaciones entre espacios rurales o entre éstos y pequeños centros comarcales.

- Introducción o recuperación de estructuras territoriales organizadas y alto grado de autodeterminación en las instituciones de espacios periféricos. Se trataría de establecer procesos de toma de decisiones a nivel comunitario capaces de definir aspectos claves como la reinversión y localización de excedentes generados, la introducción de tecnología adecuada o la creación de organismos de crédito locales (Goulet, 1979).

Un último aspecto central en la nueva concepción de la naturaleza y objetivos del desarrollo tiene que ver con el hecho de que, por todo lo anterior, no puede darse una definición y una única vía para el desarrollo. La trayectoria a seguir en cada caso, dependerá del punto de partida y de las características intrínsecas de la comunidad territorialmente localizada.

Los teóricos de la estrategia “*bottom-up*” plantearon así inicialmente la necesidad de romper con el concepto uniforme y monolítico de desarrollo, sistema de valores y felicidad humana capaz de difundirse alrededor del mundo de forma automática o mediante mecanismos de intervención política.

3.2. Cambios estructurales, sistemas locales de pequeñas empresas: aportes al paradigma de desarrollo endógeno.

Un segundo factor que resulta esencial para comprender la génesis y definitivo dominio del nuevo paradigma de desarrollo “desde abajo” lo constituye el surgimiento, en

ciertas regiones periféricas de Europa occidental, de formas de desarrollo regional de acuerdo con modelos no previstos por la teoría económica tradicional, preocupada normalmente por los procesos de concentración industrial (Bagnasco, 2000:60).

A partir de la segunda mitad de los '70, y en el marco de los procesos de reestructuración capitalista y consiguiente crisis del modelo productivo, regulatorio, tecnológico y espacial, las estrategias de política regional basadas en la noción de “polos de desarrollo” comenzaron a mostrarse claramente ineficaces para guiar la intervención Estatal en las regiones atrasadas.

Comenzó a constatar que el desarrollo no florecía alrededor de los mismos como un efecto planeado, sino que lo hacía “espontáneamente”³⁵ en aquellas regiones y localidades cuyos resultados económicos, división del trabajo y grado de intervención del Estado se encontraban en un “nivel intermedio” entre los viejos centros industriales y las regiones tradicionalmente agrarias (Hadjimichalis y Papamichos, 1990:115).

Se trataba, por un lado, de modelos de desarrollo basados en procesos de industrialización difusa (Garofoli, 1986, Stöhr, 1987, Méndez, 1994a, V. Barquero, 1999) y, por otro, de sistemas productivos fuertemente identificados con ciertos espacios locales, -cuyos exponentes más conocidos son los llamados “distritos industriales” italianos- en el marco del proceso de cambio estructural del modo de acumulación capitalista desde la primera mitad de los años '70 del siglo XX.

El “descubrimiento”³⁶ de esas nuevas experiencias, dio lugar a una corriente de pensamiento específica dentro de lo que habitualmente se conoce como paradigma *bottom up* que, asentándose en parte en las formulaciones iniciales de los teóricos del desarrollo endógeno (Méndez, 1994a; Garofoli, 2002), e incorporando a una diversidad de disciplinas –economía, geografía, sociología o ciencia política-, derivó en una nueva perspectiva acerca de la naturaleza y dinámica del desarrollo.

En términos generales podría decirse que si la corriente antes analizada centró su atención en la problemática de las regiones atrasadas de los países subdesarrollados, de donde provino el grueso de estudios de caso, esta nueva perspectiva enfocó sobre todo en los procesos de desarrollo localizados en espacios periféricos del Primer mundo. Sus

³⁵ A. Bagnasco (2000:68) hace también referencia, diez años después, a esta cuestión de la “espontaneidad” en el surgimiento de los distritos industriales, aclarando que “espontáneo no quiere decir inexplicable”. Antes bien, la idea de espontaneidad, hace referencia a que se ha tratado de un tipo de desarrollo sin una política explícita a favor del desarrollo regional y que por ello responde factores y dinámicas que por su propia evolución dan lugar a un proceso continuo de progreso de la comunidad local. Véase también en este sentido Trigilia (1986).

³⁶ Para Sforzi (1999:14), el fenómeno de los distritos industriales, en particular, en el caso italiano, no constituye una “nueva” forma de industrialización basada en la especialización flexible derivada de la crisis de la producción en masa, sino de formas diversas de industrialización que, durante toda la etapa anterior, coexistieron con el modelo fordista. El olvido o desconocimiento de esta circunstancia habría contribuido, según este autor, a la marginalidad teórica de la naturaleza local del desarrollo económico.

orígenes no se encuentran, por lo tanto, en un rechazo de las teorías y políticas de desarrollo imperantes, sino en el proceso de reestructuración del modo de desarrollo vigente hasta mediados de los '70. De ese modo, el *leit motiv* de los trabajos de investigación no fue tanto la necesidad de hacer posible la satisfacción de las necesidades básicas o la reducción de la dependencia de las comunidades pobres del Tercer Mundo como el “descubrimiento” de nuevas formas de organización productiva, en contextos sociales e institucionales muy definidos, capaz de insertar competitivamente a los territorios periféricos de los países desarrollados en el mundo cambiante e incierto de la globalización (Ferrão y Lopes, 2004).

La nueva perspectiva surgió asociada a un fenómeno muy concreto, los procesos de industrialización mediante sistemas de PYMEs en espacios rurales periféricos del mundo desarrollado, y pronto el análisis de estos sistemas productivos locales (SPL), mediante la proliferación de estudios de caso, se centró, sobre todo, en las características estructurales, de los mismos. Más allá del sesgo implícito por lo general en esos estudios (Hadjimichalis y Papamichos, 1990:122) que se comentan más adelante, el análisis de las claves interpretativas del éxito de esos sistemas localizados, facilitó la comprensión de los factores territoriales y las dinámicas socioeconómicas que permiten explicar el éxito –o el fracaso– de los procesos de desarrollo³⁷ abriendo el camino, por lo tanto, a la posibilidad de efectuar propuestas concretas de políticas públicas, algo que había quedado pendiente desde que las referidas a las “necesidades básicas” o el desarrollo “agropolitano” no habían tenido materialización alguna en ese sentido.

Evidentemente, no se trata aquí de profundizar en las características de organización empresarial de este tipo de aglomeraciones empresariales, algo que se aleja de los objetivos de esta tesis, sobre todo por el hecho de que, por sus propias características, resultan difícilmente asimilables al contexto de los espacios rurales periféricos latinoamericanos. Antes bien, lo que se intenta en este apartado es describir someramente el fenómeno aproximándonos a las claves interpretativas del desarrollo local-endógeno desde esta perspectiva y extraer así las principales aportaciones que estos estudios han realizado en la construcción del paradigma de desarrollo desde abajo.

3.2.1. Crisis del modelo de desarrollo y surgimiento de la nueva perspectiva

Hacia finales de la década de 1960 y comienzos de la de 1970, se produjo una ruptura del modelo de desarrollo sobre el que se había fundado el crecimiento económico de las economías occidentales. Por un lado, las fuertes distorsiones en la relación salarial propia del régimen de acumulación “fordista” dieron lugar a una crisis en el modelo de

³⁷ Cabe señalar aquí que, desde nuestro punto de vista, el estudio de los sistemas productivos localizados tiene interés también en relación con la implementación de políticas de desarrollo en el Tercer Mundo, no por el hecho de que la experiencia pueda trasladarse entre ámbitos tan diferentes sino, justamente, porque las dinámicas subyacentes a ese fenómeno en términos de organización social e institucional para el desarrollo, si que resultan perfectamente asumibles como hipótesis de trabajo en ese sentido.

organización productiva que puso en cuestión la vigencia de un modelo basado en las grandes fábricas y los centros de crecimiento, e inauguró el comienzo de una nueva fase de inestabilidad e incertidumbre económica (Piore y Sabel, 1993, Méndez, 1997).

Por otra, el cambio tecnológico aceleró una “segunda ruptura industrial” (Piore y Sabel, 1993:15) mediante la cual se llevó a cabo la transición del modelo de producción en masa a otro de producción “flexible”. Esa verdadera revolución industrial giró en torno a nuevas actividades motrices –telemática, nuevos materiales, biotecnología, servicios avanzados- y tuvo entre sus rasgos destacados la puesta en marcha de una nueva división internacional del trabajo caracterizada por un incremento de la segmentación intraempresarial (empresas red) y una acentuada descentralización productiva (redes de empresas) que permitió afrontar la creciente competencia entre empresas y territorios (Méndez, 1997:103).

Pero la necesidad de recomposición de la tasa de ganancia del capitalismo requería además la consolidación de un nuevo modo de regulación de las economías nacionales. Así, hacia finales de los años '70 se puso en marcha una profunda transformación de las instituciones y de las estructuras de las economías capitalistas avanzadas cuyas líneas principales discurrieron en torno a tres tipos de políticas relacionadas entre sí: la desregulación de la actividad económica interna –en particular, los mercados financieros-, la liberalización del comercio y la inversión internacional y la privatización de las compañías controladas por el sector público. En ese nuevo contexto, el sistema económico global devino al mismo tiempo sumamente dinámico, selectivo, excluyente e inestable. (Castells, 2001)

Los efectos territoriales de ese proceso han sido fundamentales, dando lugar a lo que se ha definido como una nueva geografía de la acumulación (Amin y Robins, 1994:153) o una nueva lógica espacial característica de la era del capitalismo global (Méndez, 1997). En primer lugar, la configuración de grandes conjuntos regionales –la “triada” formada por Estados Unidos, Unión Europea y Japón- como instrumento de protección de los “mercados principales” de sus empresas (Coriat, 1997:15) vino a reeditar, bajo nuevos procesos, antiguas desigualdades y la vigencia de la antigua brecha con un Tercer Mundo ahora cada vez más fragmentado. Pero, por otra parte, también en los países desarrollados la decadencia de muchos espacios dinámicos asociados a la gran empresa “fordista”, junto al abandono de las políticas estatales de planificación regional “desde arriba” derivado del progresivo debilitamiento del “Estado de bienestar” durante los '80 y '90 del siglo XX, trajo aparejada una creciente fragmentación territorial con la consecuente pérdida de sentido de las nociones de “centro” y “periferia”.

Se configuró así, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, una nueva realidad territorial en que los “centros” tienden a disociarse, en algunos casos, de sus “periferias” o a imbricarse con ellas en otros, dando lugar a “un espacio mucho más

heterogéneo y complejo definido mejor por las micro-diferencias a pequeña escala que por su homogeneidad a gran escala” (Veltz, 1999:31).

La articulación de los territorios en esa nueva “economía de archipiélago” (Veltz, 1999) se modifica también radicalmente. Por un lado, los procesos de segmentación económica y territorial antes comentados, dan lugar a una economía “de geometría variable” (Castells, 2001:32) en la que los sectores valiosos de los territorios y la población se vinculan a las redes globales de creación de valor y apropiación de la riqueza al tiempo que todo aquello que carece de valor se descarta (Castells, 2001; Albuquerque Llorens, 1996).

Pero, por otra parte, junto a los nuevos desafíos antes comentados –aumento de la competencia y exclusión, mayor inestabilidad e incertidumbre o nuevas formas de jerarquización, concentración y desigualdad- el nuevo contexto abrió también nuevas oportunidades para nuevas y antiguas periferias así como para las empresas de menor tamaño –PYMES- como consecuencia de la “contracción del espacio” que permite el trabajo en red o el acceso a mercados lejanos, así como por la reducción de la escala óptima y la posibilidad de especialización y de rápida adaptación a nichos de mercado que valoran especialmente la diferenciación y la calidad del producto destacando la importancia del *know-how* local (Méndez, 1997, Amin y Robins, 1994).

Las nuevas formas de competencia, dejan de estar asociadas a las ventajas comparativas (estáticas) para pasar a transformarse en ventajas competitivas dinámicas (Porter, 1991) y así, la nueva lógica de acumulación flexible, en el nuevo contexto tecnológico, económico y político antes descrito, impulsa nuevas relaciones entre empresas y territorio. Las primeras tienden a localizarse en entornos donde pueden realizar competitivamente su capacidad productiva, en tanto los segundos, intentan crear las condiciones necesarias para favorecer la competitividad de sus empresas o atraer otras desde fuera. En definitiva, tiene lugar un proceso en el que las economías de escala internas a la empresa, ceden su protagonismo a las externalidades asociadas al territorio y la competencia se establece ahora no sólo entre las primeras sino que involucra también a los segundos.

El debate sobre los nuevos espacios emergentes hizo posible observar así la existencia de entornos territoriales dotados de instituciones, procesos de aprendizaje colectivo, prácticas de innovación y formas de gobernanza atípicas desde la rígida perspectiva de los principios fordistas de producción, organización y consumo (Ferrão y Lopes, 2004:39).

De ese modo, el nuevo escenario de regiones “ganadoras” y “perdedoras” (Benko y Lipietz, 1994) en la nueva competencia global se hizo mucho más complejo y dinámico que en la fase anterior, dando lugar al surgimiento de un nuevo fenómeno que podría

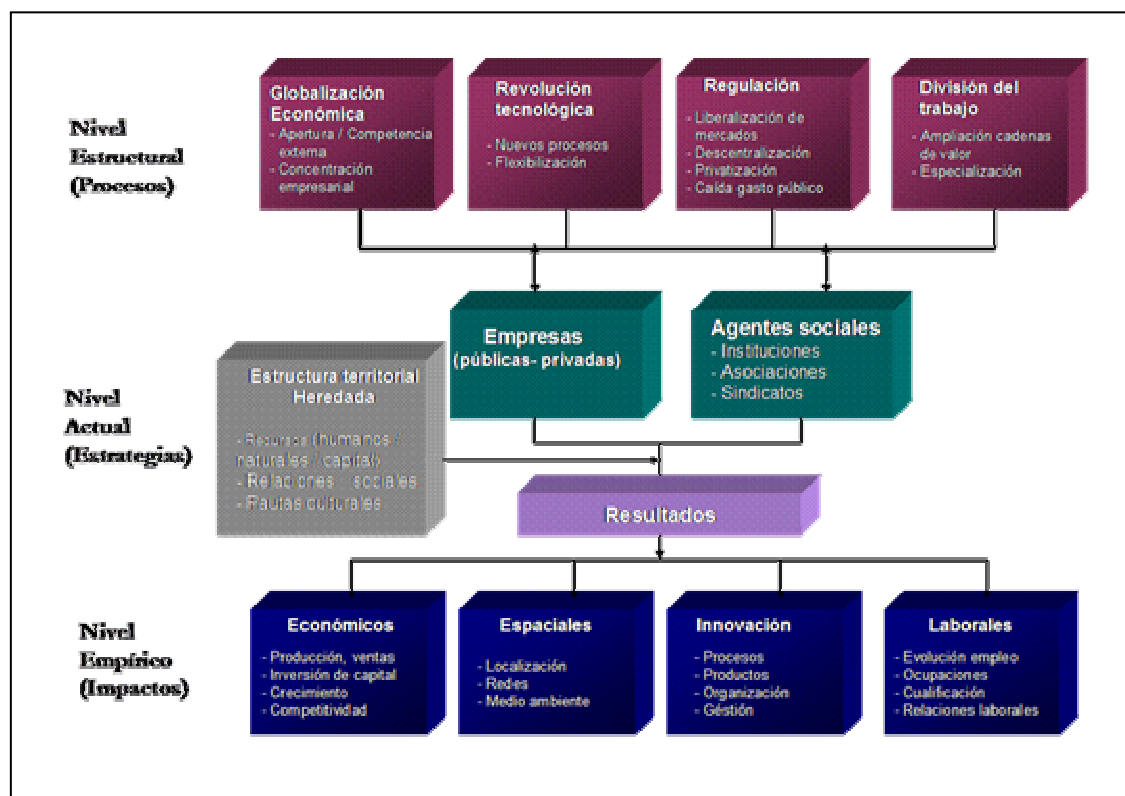
definirse como de “nuevos espacios emergentes” (Caravaca, 1998) o, más específicamente, de “periferias ganadoras”, que imprimirían un nuevo giro copernicano al pensamiento sobre el desarrollo económico. En el nuevo contexto, toda la tradición de planificación regional anterior, sostenida en los centros de crecimiento y la gran empresa, carecía por completo de sentido dando por tierra en consecuencia con el paradigma de desarrollo anterior.

Evidentemente, las ideas relativas a esta perspectiva se desarrollaron rápidamente pues, en cierto modo, el cambio en las condiciones económicas lo demandaban. Si antes dominaba un modelo caracterizado por elevadas tasas de crecimiento económico, débil incertidumbre, costos decrecientes de la energía y de los transportes, tecnologías y mercados que favorecían la producción a gran escala, así como una escasa consideración de los problemas medioambientales, cuando estas características desaparecen, las condiciones se invierten, y pasa a pensarse que el desarrollo ya no puede ser un proceso de difusión del crecimiento que emana de un centro (Furió 1996:15).

Se afirmó, por lo tanto, a partir de la ruptura con el paradigma “desde arriba” así como de las formulaciones iniciales del desarrollo endógeno, la conciencia de que el proceso de desarrollo económico se realiza a través de la proliferación de lugares específicos que se corresponden con concentraciones productivas de fuerte crecimiento (Sforzi, 1999:16) llegándose a señalar que los procesos de descentralización productiva, junto al importante papel jugado por las PYMEs han sido los principales elementos en la configuración de la nueva geografía del crecimiento y de áreas marginales (Hadjimichalis y Papamichos, 1990:113).

Al igual que en las formulaciones iniciales comentadas en el apartado anterior, esta corriente de pensamiento enfatiza claramente la centralidad del territorio en todo proceso de desarrollo. Planteado en términos generales, el esquema explicativo de las dinámicas del desarrollo en el marco de estos planteamientos se modifica radicalmente (Méndez, 2000). Así, reconociendo la fuerte impronta que estos procesos estructurales imprimen en el desempeño territorial en la actualidad, se considera que actúan como condicionantes, aunque no determinantes definitivos de las trayectorias de desarrollo de los territorios.

Figura 2.4 Procesos estructurales y estrategias locales para el desarrollo



Fuente: R. Méndez (2000)

Antes bien, se plantea, estos últimos muestran diferentes capacidades de reacción frente a esos procesos en función de los diferentes activos territoriales –físicos, económicos, humanos, sociales e institucionales- así como de las herencias históricas acumuladas a lo largo del tiempo –cultura, valores, rutinas y comportamientos socialmente construidos-. La forma en que se pongan en marcha las diferentes reacciones, o la ausencia de las mismas es, por lo tanto, el componente central explicativo de las dinámicas socio-económicas experimentadas por el territorio.

3.2.2. Sistemas productivos locales y distritos industriales: ¿qué aportes al paradigma de desarrollo endógeno?

Si la perspectiva territorial del desarrollo ha tenido tan amplia acogida hasta establecerse como la política privilegiada –allí donde se plantea políticamente la puesta en marcha de políticas explícitas de desarrollo- no ha sido sólo por “imposición” del nuevo contexto estructural sino porque, en el marco del mismo, comenzaron a observarse experiencias concretas de desarrollo (Canto, 2000) relacionadas, sobre todo, con procesos de industrialización rural.

La importancia de esos procesos radica en el hecho de que, sobre la base de los mismos, se fundó –a lo largo de las décadas de 1970 y 1980- la recuperación económica de diversas periferias rurales europeas a las que las políticas “desde arriba” no habían logrado

sacar de su letargo. Para C. Trigilia (1986:161), por ejemplo, en el caso italiano –cuyos distritos industriales se transformaron en caso paradigmático³⁸–, la ausencia de políticas económicas efectivas de largo plazo en el nivel central, hizo que el crecimiento de las pequeñas firmas se afirmara, sobre todo, en ciertos recursos económicos, sociales, y políticos ampliamente disponibles en algunas áreas locales.

Como consecuencia del creciente interés por esos *nuevos espacios industriales*, los estudios de caso sobre Sistemas Productivos Locales y distritos industriales experimentaron una creciente difusión alcanzando una especial relevancia –tanto por los desarrollos teóricos como por la diversidad de análisis de casos– en los países europeos del Mediterráneo como Italia (Bagnasco, 1977, Becattini, 1979, Brusco, 1982, Bellandi, 1986, Sforzi, 1999a, 1999b), Francia (Courlet, 2001, Maillat, 1996, Benko, 2001) o España (Ybarra, 1991, Méndez, 1994; Castillo, 1994; Climent, 1997; Méndez y Rodríguez Moya, 1998; Sánchez, Hernández, 1999, Canto, 2000; Alonso y Méndez, 2000; Alonso Santos, 2002; Mecha López, 2002, Salom y Albertos Puebla, 2006, Boix y Galletto, 2006).

Podría decirse que el auge de los SPL y distritos en espacios rurales periféricos ha presentado desde un principio un doble interés: por un lado, desde el punto de vista del proceso de industrialización en si mismo –al entroncar directamente con la corriente de pensamiento en torno a los procesos de especialización flexible– y por otro, con los estudios sobre desarrollo, que enfrentaban el fracaso de las estrategias de desarrollo “desde arriba” en el marco de la ruptura paradigmática antes comentada.

De ese modo, la evidente relación inicial entre los procesos localizados de industrialización rural y la cuestión del desarrollo “desde abajo” se ha ido afirmando a lo largo del tiempo³⁹ al generalizarse la idea de que de entre los modelos de desarrollo endógeno, “los casos más interesantes son, sin lugar a dudas, aquellos contruidos por los sistemas de pequeñas empresas concentradas en el territorio (áreas-sistema o distritos industriales” (Garofoli, 1994:62). Pero por otra parte, también es cierto que ello ha llevado frecuentemente a un solapamiento de ambas temáticas y de allí a ciertas confusiones conceptuales y desajustes entre objeto de estudio, objetivos de la investigación y marco teórico utilizado.

³⁸ El hecho de que los distritos industriales y sistemas productivos locales se transformaran en el ejemplo más contundente de desarrollo local – endógeno, no ha evitado que en los análisis y debates se pusieran de manifiesto también importantes debilidades relacionadas con su funcionamiento. Véase en este sentido Bagnasco, 2000; Castillo, 1994, Hadjimichalis y Papamichos, 1990)

³⁹ En realidad, el estudio de los sistemas productivos locales en el marco más general del pensamiento sobre desarrollo local-endógeno recibió también aportaciones desde otra perspectiva íntimamente relacionada con la mencionada. Se trata de las teorías de los medios innovadores (*miliex innovateurs*) relacionada con los trabajos de P. Aydalot y, posteriormente del GREMI (*Groupe de Recherche Européen pour les Milieux Innovateurs*) (Méndez, Rodríguez Moya y Mecha, 1999, Alonso y Méndez, eds., 2000, Camagni y Maillat, 2006)

Resulta conveniente por lo tanto, analizar brevemente las características de la articulación de esos elementos en esta corriente de pensamiento sobre desarrollo local-*endógeno* para pasar, posteriormente, a una discusión en la que se intenta calibrar las aportaciones de la misma así como sus limitaciones en relación con la construcción de una teoría del desarrollo *bottom-up*.

Los distritos industriales y SPL como objeto de estudio del desarrollo local

Durante la última década, el estudio sobre procesos de desarrollo local-*endógeno* ha estado marcado por el peso teórico y empírico de los distritos industriales. Como consecuencia de ello, siendo objetos de estudio diferentes y con objetivos de investigación no necesariamente coincidentes, se han analizado a través de un mismo marco teórico y mediante similares argumentaciones. Por otra parte, la metodología seguida por las investigaciones encuadradas dentro de los estudios sobre desarrollo rural ha tenido el efecto de reforzar el solapamiento al identificar los territorios a estudiar a partir de la presencia de sistemas localizados de empresas en un determinado sector de actividad⁴⁰.

El elemento crucial para comprender lo anterior, radica en que, como señala F. Sforzi (1999a: 18) en el abordaje de la cuestión del desarrollo local-*endógeno*, la respuesta a qué unidad de estudio debía utilizarse provino, una vez más, del ámbito económico. De esa manera, la recuperación de la teoría de la organización industrial de Alfred Marshall (Sforzi, 1999a; Bellandi, 1986) a partir de los trabajos del economista italiano G. Becattini a finales de la década de los '70 proveyó a la vez un objeto de estudio –sistemas localizados de pequeñas empresas- así como un esquema teórico y una metodología para el análisis de las características asumidas por los procesos de industrialización rural e, indirectamente, para el desarrollo local. En pocas palabras, el análisis del sistema de empresas constituía un instrumento teórico-metodológico para sacar conclusiones en términos de desarrollo local.

El carácter territorial de dicha unidad de estudio –al pasar de la empresa al sistema de empresas y de la localización en un espacio abstracto a la organización en un territorio concreto- así como la consecuente inclusión de aspectos “no económicos” en el análisis, llevó a una adopción generalmente acrítica de la misma en otros ámbitos, en particular, la geografía. Ello llevó a que lo local quedase directamente asociado a sistemas locales de empresas, y el éxito competitivo de éstos se confundiera con el desarrollo del territorio, estrechando así el estudio del desarrollo local a espacios con características muy concretas.

⁴⁰ En gran parte, el indiscutible predominio de esta perspectiva de análisis del desarrollo local a través del prisma de la industrialización rural, se relaciona con el trabajo de la llamada “escuela florentina” en la década de 1970, integrada por G. Becattini, M. Bellandi, G. Dei Ottati, y F. Sforzi junto a quienes a trabajado S. Brusco desde Modena. Uno de los últimos trabajos de este grupo (Becattini, Bellandi, Dei Ottati y Sforzi, 2003), explicita claramente las relaciones industria-desarrollo desde su perspectiva al señalar que “El campo común de estudio han sido los distritos industriales, tanto como un esquema general y abierto para modelar el desarrollo local y como un elemento central en la historia reciente de la industrialización italiana.”

Los distritos industriales y sistemas productivos locales han recibido definiciones muy diversas como consecuencia de una utilización a veces abusiva del término “en un intento por identificar distritos en lugares muy heterogéneos y en condiciones socioculturales, económicas y territoriales difícilmente compatibles con los supuestos originarios” (Méndez, 1994b:102)

De ese modo, y con el único objetivo de precisar el fenómeno al que hacemos referencia con cada una de esas denominaciones, digamos que con el primero de estos términos, se alude básicamente a aglomeraciones de PYMEs con una fuerte especialización y una marcada división del trabajo en torno a un sector de actividad específico. Se trata por lo general de industrias maduras –cuero, calzado, madera- aunque en ciertos lugares, especialmente en caso italiano antes mencionado, incluyen además una muy amplia variedad de actividades que van desde la producción de bienes de consumo hasta la producción de maquinaria o los servicios (Brusco, 1982, Trigilia, 1986).

Mientras tanto, la noción de Sistema Productivo Local representa un concepto más amplio, resultado de la ampliación sucesiva del campo de investigación, es definido como un conjunto caracterizado por la proximidad de unidades productivas en el sentido amplio del término (empresas industriales, de servicios, centros de investigación y formación, etc.) que mantienen entre ella relaciones de intensidad más o menos fuerte.

En todo caso, puede decirse que el análisis de la industrialización rural y el desarrollo local con base en ese objeto de estudio se centró en el análisis de la organización productiva, en particular, las características asumidas por la división del trabajo entre las empresas, las características asumidas por los procesos de innovación en el seno de las mismas, el rol de las instituciones públicas en la promoción del sector, etc..

El concepto clave que ha servido de base a la argumentación y que constituye, por definición, el elemento determinante del éxito de los sistemas productivos locales son las externalidades asociadas a las redes formales e informales, así como a la reducción de costes de transacción derivados de la difusión de conocimientos tácitos, generadores de rendimientos crecientes. Ese contexto de densas relaciones sociales da lugar a una cierta “atmósfera industrial” que resume dos tipos de cuestiones:

- Por un lado, hace referencia al patrimonio de conocimientos de que dispone la comunidad local y que, con el paso del tiempo se integra, adapta, transforma o reproduce en el seno del sistema de empresas). De ese modo, el proceso mismo de producción presupone la conversión de conocimientos desde un nivel más abstracto –que forma parte del patrimonio cultural local- a uno operativo (Sforzi, 1999a:27), al tiempo que el adiestramiento recíproco facilitado por la proximidad alimenta el enriquecimiento de la profesionalidad obrera (Bellandi, 1986: 39) Esa capacidad de aprendizaje, es lo que otorga a ese entorno una doble capacidad de adaptación del sistema productivo al contexto

económico estructural: la de *adaptar a si mismo* los nuevos conocimientos y la capacidad de *adaptarse* a los nuevos conocimientos (Sforzi, 1999:30). Al mismo tiempo, en un contexto en que las relaciones de competencia –en el ámbito económico de la producción- coexisten con otras de cooperación –en el marco de las estrechas relaciones sociales- se crea un ambiente que favorece los procesos de innovación

- Por otra parte, el segundo gran componente de esa atmósfera industrial lo constituye un sistema de valores, reglas y costumbres compartidos por la comunidad. De esa manera se generaliza, por ejemplo una actitud favorable a la responsabilidad y habilidad en el manejo de máquinas y materiales costosos, o se favorece la innovación en la medida en que las ideas nuevas son bien acogidas y coordinadas con las de los demás dando origen así a otras que retroalimentan el proceso (Bellandi, 1986:41). La capacidad de emprendimiento y de ahorro, así como cierta confianza generalizada en la palabra dada, -lo que a su vez contribuye a reducir los costes de transacción- dan cuenta también de esos valores predominantes que están en la base del éxito de los distritos y sistemas productivos locales.

Una crítica a la “teoría marshalliana del desarrollo local”: aportes y limitaciones para la construcción de una teoría del desarrollo endógeno

La importancia del enfoque del desarrollo “desde abajo” a través del prisma de los distritos industriales y Sistemas Productivos Locales ha sido muy importante. Un simple repaso a la producción científica relacionada con el desarrollo local en espacios rurales periféricos durante las últimas dos décadas en Europa occidental, pone de manifiesto un evidente predominio de ese esquema analítico en el abordaje de una gran mayoría de las investigaciones. Pero un balance de su contribución a la construcción de una teoría del desarrollo local⁴¹, si bien permite observar indudables aportaciones, revela, sobre todo, las fuertes restricciones impuestas al avance de la teoría. En el presente apartado se señalan las principales limitaciones para discutir en el siguiente el enfoque del desarrollo local que ha guiado la investigación en esta tesis.

La contribución de la “interpretación *neommarshalliana* del desarrollo local” (Sforzi, 1999a:28) a la construcción del paradigma “desde abajo” no ha sido menor. En términos generales, pueden destacarse sobre todo dos: la más importante, sin lugar a dudas, consistió en la recuperación de la naturaleza territorial del desarrollo, luego de un largo período de marginalidad teórica (Sforzi, 1999; Albuquerque, 2004a) lo que vino a traer al centro de la escena toda una serie de factores territorialmente definidos, que hasta el momento eran escasamente considerados y que, en el estado actual de los conocimientos sobre la materia, se revelan como claves en todo proceso de desarrollo. En el mismo sentido, debe destacarse también el fuerte peso que en las argumentaciones adquieren los

⁴¹ La pretensión explícita en este sentido resulta claramente manifiesta en una diversidad de trabajos. Véanse, por ejemplo: Garofoli, 1984, Bellandi, 1986, Sforzi, 1999, Vázquez Barquero, 1999.

factores no económicos del desarrollo, -las características culturales de la sociedad local, las redes de relaciones sociales o las instituciones locales- poco considerados, como hemos visto más arriba en las teorías del desarrollo “desde arriba”.

Dicho esto, es posible señalar también importantes limitaciones de esta perspectiva en su contribución a una teoría del desarrollo local. Si el valor de una teoría radica en su capacidad para explicar una cantidad creciente de casos, entonces la debilidad más importante y evidente de la misma radica, sin lugar a dudas, en su escasa capacidad de generalización más allá de los ajustados límites impuestos por sus premisas de partida.

La teoría puede considerarse válida, es decir, tiene capacidad explicativa, sólo cuando el “universo” estudiado son SPL o distritos industriales, pero no más allá, cuando la perspectiva de análisis es la del *desarrollo local* propiamente dicho, independientemente de las condiciones impuestas por las características específicas del caso estudiado. En otras palabras, desde el punto de vista del desarrollo local el alcance de ese esquema teórico resulta muy restrictivo, y ello tiene una explicación tan simple como evidente. La teoría de Alfred Marshall es una *teoría de la organización industrial* y no puede ser considerada una *teoría del desarrollo*, aunque frecuentemente se intente hacer decir a la teoría aquello que en realidad no dice.

Conviene, por lo tanto, hacer explícito aquello que puede ser explicado y lo que no entra en el campo de aplicación de esta teoría. En relación con lo primero, puede decirse que la misma es susceptible de explicar, por un lado y principalmente la capacidad competitiva de ciertas formas de organización empresarial y, por otro, bajo ciertas condiciones, ciertos procesos muy concretos de desarrollo local derivados de esas manifestaciones organizativas de las empresas en determinados territorios. Lo que *no* explica la teoría son las múltiples determinaciones territoriales que en un espacio local *cualquiera* permiten la *activación* de dinámicas de desarrollo sea mediante la aglomeración de un sistema empresarial, sea mediante otras formas de organización económica.⁴²

Como señala M. Bellandi (1986) el concepto de distrito industrial intenta interpretar en términos económicos, aunque no con un análisis económico convencional, una parte de la densa trama de interrelaciones económicas, sociales y territoriales en las que se mueven las empresas en la realidad. Así, aunque puede contribuir a explicar ciertas trayectorias territoriales (Sforzi, 1999a) derivadas de ciertas formas de organización productiva, resulta evidente que la mayor parte de ellas en los espacios rurales periféricos –en particular allí donde no existe un SPL o incluso donde no se han manifestado procesos de desarrollo-, se sitúan más allá del contexto previsto por la teoría.

⁴² Podría argumentarse incluso que tampoco considera las determinaciones territoriales que, fuera de los límites del sistema de empresas favorecen la existencia del mismo por vías político institucionales que hacen viable la reproducción social de la fuerza de trabajo a escala local. Véase en este sentido Bagnasco, A (1977): Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano. Il Mulino. Bologna.

Las causas subyacentes a las limitaciones antes comentadas se explican, a su vez, por los siguientes elementos: la definición de la unidad de estudio, la metodología de abordaje de la problemática derivada de lo anterior y la noción de desarrollo implícita en esa perspectiva.

La definición de la unidad de estudio

En la perspectiva aquí analizada, un “sistema local” constituye una realidad social y económica, es decir, una “unidad de vida social” cuya característica destacada es que el núcleo de la misma está constituido por un sistema de empresas con unas características bien definidas que asume el carácter de “totalidad”.⁴³ En términos generales, ese universo queda definido a partir del concepto general de “externalidades” derivadas de la aglomeración empresarial (Bellandi, 1982) construidas a su vez “por la recíproca determinación de las connotaciones productivas de las empresas y las connotaciones sociales de la producción” (Sforzi, 1999a:29).

En otras palabras, todo parecería sugerir que no hay territorio más allá del “sistema local” o más aún, que sin sistema de empresas no hay territorio. Si como señala Sforzi (1999a:16) para Perroux el territorio era la proyección espacial de la empresa, en este esquema interpretativo, podría decirse que el territorio constituye una realidad cuya complejidad se subordina a una de sus partes componentes, es decir, el sistema organizado de pequeñas empresas. Ello termina por simplificar la realidad territorial y los procesos de desarrollo, sobre todo cuando, como sucede frecuentemente, las variables explicativas *del desarrollo* se reducen a las PYMEs, la tecnología y la innovación (Hadjimichalis y Papamichos, 1990:122)⁴⁴, y a las relaciones sociales entre los actores que participan de algún modo en esa realidad productiva.

Con la misma lógica, la *comunidad local* se define y describe a partir de su relación con el sistema productivo local⁴⁵. Se trata de una comunidad de personas cuya

⁴³ Como señala M. Bellandi (1982), la reflexión de Marshall se detiene sobre las interacciones en el interior de un sistema de empresas (de dimensiones no grandes) concentradas en el espacio y sobre la interacción existente entre éstas y una población determinada (obrero y no obrero) en un territorio de asentamiento común (industrial y residencial) relativamente restringido. El desplazamiento del concepto de “territorio” al de “sistema local” queda claramente explicitado en Sforzi (1999b:187) cuando señala que el territorio, definido como una asociación de asentamientos residenciales y localizaciones productivas tiene una naturaleza plurifuncional, sin embargo, su individualidad deriva de alguna de esas actividades productivas que no se adiciona simplemente a las demás sino que desarrolla sobre todo una acción multiplicadora. “Es por esta razón que el término lugar puede sustituirse fácilmente por el término sistema local”.

⁴⁴ Los autores citados mencionan que ese fenómeno se da especialmente en los estudios fuera de Italia, señalando que “mientras los analistas italianos explican el dinamismo de la *Tercera Italia* a través de múltiples factores, la creciente literatura extranjera reduce con frecuencia esta complejidad considerando sólo unas pocas variables (...)” Sin embargo, incluso en el caso italiano (v.g. Becattini, 2005), el objeto de estudio continúan siendo los distritos, con lo cual, no obstante lo estudios abarcan un conjunto muy amplio de variables –políticas, históricas, culturales, institucionales- su utilidad se reduce a ámbitos de estudio muy concretos.

⁴⁵ En esa línea, lo mismo sucede con las instituciones, toda vez que se consideran aquellas que interesan al desempeño productivo del sistema productivo local.

característica destacada descansa en el hecho de ser funcional al buen desempeño del sistema de empresas al ser poseedora de un “saber hacer” específico y por la cual se difunde la información y los conocimientos. De esa manera, cuando se habla, por ejemplo, de “saber hacer de una comunidad”, se hace referencia en realidad al saber hacer en relación con un sector determinado de actividad; y lo mismo sucede cuando se habla de “contactos personales que favorecen la difusión de la información y el aprendizaje”.

Si esto es así, la pregunta que, desde el punto de vista del desarrollo resulta más relevante es si en esas argumentaciones se asume implícitamente que toda la población de un territorio guarda relación de una u otra manera con un determinado tipo de producción, o bien si, en realidad, se dejan fuera del análisis a todas aquellas familias y actividades económicas que no integran el SPL estudiado.

La adopción del SPL como objeto de estudio hace que lo que para el mismo constituyen “externalidades positivas” pueden resultar, en algunos casos, “externalidades negativas” o “deseconomías” desde el punto de vista del territorio.

Existen numerosos ejemplos en ese sentido, aunque uno de los más llamativos y que merece por ello citarse es el de la “baja conflictividad de los SPL, variable utilizada como un componente necesariamente “positivo” en la mayor parte de los estudios que caracterizan a los SPL estudiados, cuando resulta evidente que esta “baja conflictividad” puede significar una cosa en unos sitios y otra, muy diferente –coerción política, clientelismo, etc.-, en otros.

Al igual que en toda una diversidad de cuestiones similares, puede decirse que generalmente constituye un dato *a priori* utilizado como punto de partida de muchas investigaciones puesto que las dinámicas subyacentes –es decir, los problemas de “regulación local”- no son por lo general tomadas como objeto de estudio, lo que probablemente se deba al hecho de que frecuentemente se “confunde” producción localizada con rasgos de relaciones sociales “positivas” que, por lo tanto, ni siquiera se estudian o se dan por hechas, contra toda evidencia (Castillo, 1994:29)⁴⁶.

Se trata de una cuestión tratada explícitamente en algunos trabajos (Castillo, 1994, Hadjimichalis y Papamichos, 1990) o señalada en otras ocasiones (Méndez, 1994b,

⁴⁶ Se trata, en efecto, de una cuestión recurrente en los trabajos realizados bajo esta perspectiva y es probable que ello se relacione con cierta “idealización” de la realidad del distrito. Resulta significativa en este sentido la siguiente apreciación: (Climent, 1997:98) “En este contexto, la utilización de ciertas formas de relación laboral no tiene consideración de subempleo o precariedad que se le da en otros ámbitos: el trabajo a tiempo parcial, con contrato de temporada o a domicilio no son percibidos por la comunidad como fórmulas explotadoras, sino como adaptaciones flexibles a la variable disponibilidad de tiempo de agricultores, amas de casa, estudiantes u otros grupos sociales.” En realidad, si bien es cierto que este tipo de relaciones laborales pueden no ser necesariamente vistas como negativas –como en el caso de los integrantes de una familia que colaboran directa o indirectamente en el negocio familiar-, también lo es el hecho de que las mismas pueden encerrar condiciones objetivas de explotación. En todo caso, lo que se intenta decir aquí es que son cuestiones que no pueden suponerse *a priori* y pueden, por lo tanto, ser objeto de investigación.

Vázquez Barquero, 1984, Brusco, 1982) aunque poco o nada considerada en la mayor parte de los estudios lo que sumado a la incorporación de una fuerte carga subjetiva en la selección de núcleos y áreas ha llevado a veces a una escasa coincidencia entre el mapa de distribución de los sistemas productivos locales y los resultados de otro tipo de estudios locales y comarcales (Méndez, 1994:103).

La metodología de abordaje de la problemática del desarrollo local desde esta perspectiva

La adopción de ese esquema teórico con el objetivo de estudiar procesos de desarrollo local ha derivado en que, por lo general, la metodología de trabajo más habitual en el estudio de procesos de desarrollo en áreas rurales a lo largo de las últimas dos décadas, parece haber estado guiado por la selección de ciertos casos⁴⁷ de industrialización rural, en particular aquellos que se ajustan al modelo.

Resulta evidente, por lo tanto, que esa estrategia de investigación, ha aportado resultados sumamente interesantes en relación con el estudio de la capacidad competitiva de los SPL en el marco del modelo de acumulación flexible o incluso para el análisis de procesos de desarrollo local en espacios muy concretos, caracterizados justamente por la presencia de agrupaciones de empresas de ese tipo. Sin embargo, tiene un interés algo más incierto a la hora de obtener generalizaciones de las cuales extraer lecciones aplicables a espacios periféricos de características diferentes, en particular aquellos no dotados de un distrito industrial o sistema de empresas con características semejantes. De ese modo, podría considerarse que el resultado de esta metodología consiste en que cada nuevo caso valida el modelo original, es decir, que explica el éxito competitivo de un determinado tipo de organización empresarial, pero no aumenta sustancialmente el conocimiento teórico acerca de las causas del desarrollo territorial.

La noción de desarrollo implícita en el abordaje de las investigaciones

Una de las consecuencias de esa asimilación entre “sistema local” y territorio, ha llevado frecuentemente a que el éxito de éste último se asocie de forma directa al del primero. En otras palabras, se supone que ha habido algún tipo de desarrollo local cuando los empresarios de un sector concreto han prosperado.

Si bien en los casos con una alta especialización territorial en un tipo de producción determinada, donde el “carácter multiplicador” de una actividad se deja sentir en todos los ámbitos del territorio, esto podría ser cierto, también lo es que, por lo general, se asumen *a priori* en las investigaciones dos tipos de cuestiones: por un lado, el desarrollo es definido implícitamente como desarrollo económico y, por otro, los problemas sociales constituyen

⁴⁷ Una selección que desde el comienzo ha llevado a trabajar con casos exitosos o, al menos, con cierta capacidad de inserción competitiva en el mercado lo que queda de manifiesto por el hecho de que estén funcionando, en tanto que, por el propio planteo de los problemas, aquellos donde ciertos obstáculos endógenos pudieron haber limitado la posibilidad de activación de recursos locales no son considerados.

un subproducto del proceso que, por otra parte, no es considerado o incluso es ocultado (Hadjimichalis y Papamichos, 1990:123). De esa manera, aunque superada la asimilación previa del desarrollo económico con el desarrollo industrial asociado a la gran empresa (Albuquerque, 2004a) propias de las teorías del desarrollo desigual, se terminó por adoptar -quizá por la natural tendencia de los economistas de disociar la práctica económica del orden social en el que la misma está inmersa (Bourdieu, 2003:13)- una lógica semejante, al asimilar el desarrollo de los espacios locales con el desarrollo de un sistema concreto de empresas estudiado.

La definición de la unidad de análisis en los términos analizados más arriba supone que las variables explicativas del proceso de desarrollo se construyen en función de ese objeto y no del territorio considerado en toda su complejidad.

Los factores que, en el marco de la teoría de la organización industrial, explican el éxito competitivo del sistema de empresas, -tales como la capacidad para generar y difundir innovaciones o la capacidad de aprendizaje-, trasladados al ámbito más amplio del territorio en su conjunto y del desarrollo territorial, constituyen un fenómeno entre otros que debe ser explicado a su vez por las características estructurales de las comunidades locales -sociales, institucionales, culturales, políticas, económicas- que están en la base de aquellas y cuyo análisis es, por lo general omitido.

Pero por otra parte, si ese análisis es omitido es porque, por lo general, las características de la comunidad local se consideran como un activo heredado históricamente que se traduce en ciertas condiciones culturales e instituciones históricamente determinadas transformando al proceso de desarrollo en *path dependent*, con lo cual termina por negarse el debate acerca de la posibilidad de crear las condiciones de desarrollo allí donde no se manifiesta “espontáneamente”.

En otras palabras, frecuentemente en el análisis del desarrollo local desde esta perspectiva se omite el análisis sobre la génesis de los procesos, es decir las causas subyacentes que permitieron la activación de los recursos locales y su dinamismo actual. Si, por ejemplo, para explicar el éxito de las empresas basta con conocer cómo funciona el sistema de aprendizaje o de difusión de innovaciones, para obtener un conocimiento aplicable a otras realidades es necesario conocer por qué (causas) y cómo (condiciones) surge ese sistema de aprendizaje y de difusión de informaciones. El sistema en sí mismo no es reproducible, pero las causas pueden, eventualmente, ser creadas. En el camino se pierde, por lo tanto, una pregunta clásica y fundamental en las investigaciones sobre la problemática del desarrollo, es decir, ¿cómo se pone en marcha una trayectoria de desarrollo allí donde no ha surgido espontáneamente?

3.3. El necesario retorno (una vez más) al territorio

El claro predominio de la perspectiva analizada más arriba, centrada en el estudio de sistemas localizados de empresas, ha llevado, a lo largo de las dos últimas décadas a un cierto estancamiento de la teoría y práctica del desarrollo “desde abajo”.

En realidad, se trata de un hecho que no es nuevo en este ámbito de investigación sino que, por el contrario, ya fue puesto de manifiesto hace más de una década por R. Méndez (1994a:58). En ese sentido, al señalar que la investigación sobre modelos de industrialización descentralizada y desarrollo rural se situaba ya en un escenario complejo, caracterizado por una abundante y creciente bibliografía “a la que pueden aplicarse dos características que Dogan y Pahre (1993) consideran inherentes a todo proceso de crecimiento en cualquier ámbito de investigación en las ciencias sociales: un proceso de especialización-fragmentación que dificulta cada vez más establecer una panorámica de conjunto, y lo que estos autores denominan la *paradoja de la densidad*, disminuyendo la presencia de verdaderas innovaciones teóricas a medida que se eleva el número de estudios publicados, entre los que las reiteraciones, el análisis de casos, o la exégesis/revisión de textos anteriores ocupan un lugar progresivamente destacado”.

En otras palabras, la acumulación de estudios enfocados en modelos muy concretos de organización productiva obstaculizó un posible avance hacia una teoría más comprehensiva del desarrollo local, es decir, hacia la integración, en un marco teórico coherente y con mayor capacidad explicativa, tanto de la diversidad de procesos y espacios susceptibles de ser estudiados⁴⁸ (Méndez, 1994a:58) como las dinámicas de subdesarrollo además de las trayectorias territoriales exitosas.

Por un lado, el encorsetamiento de la teoría, así como la estrechez de los límites “auto-impuestos” a la misma ha tenido evidentes consecuencias en su aplicación a realidades diversas, así como un interés muy escaso desde el punto de vista de la capacidad para generar propuestas de desarrollo, en particular en el caso del Tercer Mundo⁴⁹. Pero por otra parte, se ha olvidado que una “teoría del desarrollo local” debe poder explicar tanto los casos de éxito como los fracasos (desarrollo y subdesarrollo)⁵⁰. El subdesarrollo no es solo “ausencia de desarrollo” (Frank, 1991:41) sino que debe ser interpretado como

⁴⁸ Es así como, por ejemplo, en el caso latinoamericano pese al esfuerzo de numerosos investigadores en la valiosa tarea de identificación de “experiencias de desarrollo local” no haya sido posible una interpretación de las mismas en un modelo interpretativo coherente.

⁴⁹ En ese sentido ¿constituyen los “experimentos populares en América Latina de A. Hirschman casos de desarrollo local? (Hirschman, 1986). Intuitivamente sí, aunque evidentemente resulte imposible encajarlos en el molde de lo que la perspectiva al uso entiende como “modelos locales de desarrollo” (Garofoli, 1994a). En pocas palabras, en el contexto teórico predominante difícilmente podrían ser explicados como procesos de desarrollo local.

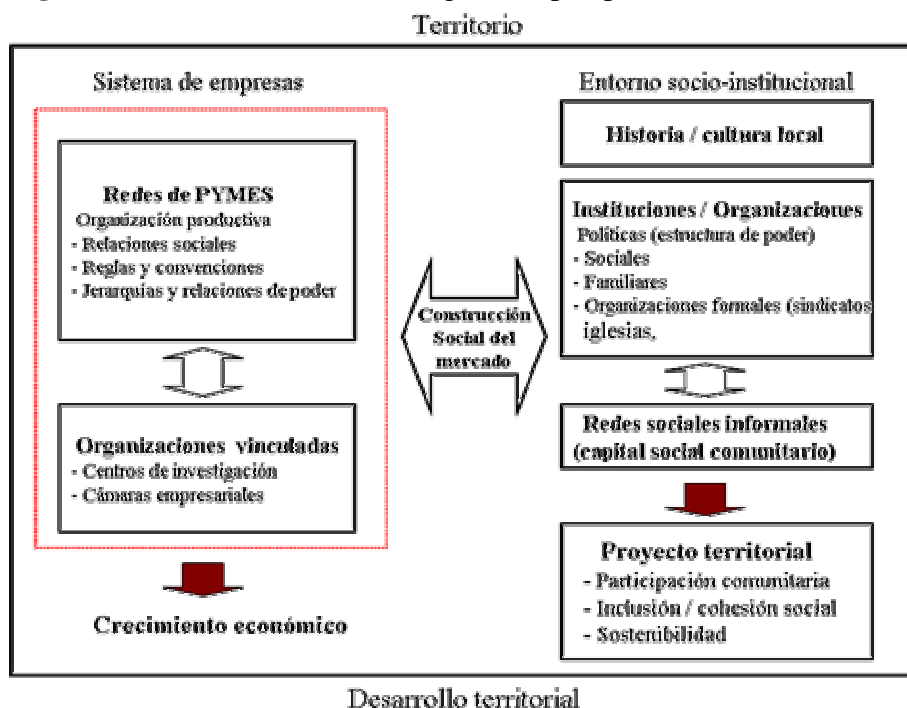
⁵⁰ Es probable que el enfoque prioritario en una de las partes de esa dicotomía constituya una tradición en el marco de las teorías del desarrollo interesadas algunas veces en la explicación del desarrollo –como en la teoría del crecimiento económico– y otras, en la del subdesarrollo, como en la teoría de la dependencia.

la existencia de unas prácticas que obstaculizan la puesta en marcha de trayectorias territoriales concretas y, así, es preciso identificarlas.

A. Bagnasco (1977, 2000) ha planteado dos tipos de cuestiones que, desde nuestra perspectiva abren una perspectiva a un posible avance teórico y a la posibilidad de utilizar el enfoque del desarrollo local en el análisis de situaciones diversas⁵¹.

Al analizar el nacimiento y transformación de los distritos industriales italianos, llamó la atención sobre el hecho de que lo que éstos tenían en común era el ser el resultado de comunidades donde podían encontrarse características sociales y culturales semejantes. El análisis de esos procesos desde la perspectiva del desarrollo no debería reducirse, por lo tanto, al funcionamiento de un determinado sistema de empresas y a ciertos resultados

Figura 2.5. Desarrollo local-endógeno en perspectiva territorial



Fuente: Elaboración propia

económicos, sino más bien a la comprensión de las formas que, en cada caso específico adquiere la incrustación de la economía en la sociedad local o, en otras palabras la forma en que la organización y el contexto institucional facilitan o impiden esa “construcción

⁵¹ La interpretación “sociológica” de Arnaldo Bagnasco de la industrialización difusa en el marco del análisis más general de las formas asumidas por el desarrollo regional italiano como consecuencia del proceso de reestructuración capitalista, son contemporáneas e incluso anteriores a la perspectiva “economicista” desarrollada por Giacomo Becattini y sus colaboradores de la llamada “escuela de Florencia”. Sin embargo, su difusión fuera de Italia parece haber sido más acotada lo cual podría haber contribuido a la mayor penetración y popularización de ésta última con las consecuencias aquí analizadas. De cualquier modo, el propio Bagnasco (2000: 90) ha reconocido que en las investigaciones que se han hecho sobre este tema hace falta todavía una perspectiva específicamente sociológica. Existen, por lo tanto, indicios para suponer que una vez más, los aspectos sociológicos de la ciencia han influido en la trayectoria y las características asumidas por la construcción del paradigma hasta el momento.

social del mercado” a escala local (Bagnasco, 1988) más allá de la “forma” que, en última instancia adopte ese proceso (Figura 2.5).

De ese modo, el desplazamiento del objeto de estudio del distrito al territorio y la constatación del origen siempre diverso de esos procesos fuerza también un cambio en la metodología de abordaje consistente en privilegiar el análisis de las causas que explican la activación o no de un proceso de desarrollo en un lugar y momento determinados, por sobre aquellas que intervienen en la reproducción de un modelo específico de organización productiva. Se trata, según Bagnasco (2000: 72) de explicar esos procesos a través de “modelos para la activación del crecimiento” que dan cuenta de los recursos territoriales utilizados en cada caso.

Esa perspectiva de investigación resulta así más promisorio porque remite a las condiciones originales del proceso, es decir, al territorio en sí mismo, y permite reconocer factores y dinámicas que actúan en cada caso específico, los cuales pueden ser a su vez identificados, pero también contruidos, adaptados o mejorados a partir de condiciones de partida o contextos muy diferentes. Pero por otra parte, esa metodología de abordaje abre también el camino a la investigación de los casos de estancamiento en que, esos mismos factores, no han permitido activar los recursos locales y, en última instancia, permitiría identificar también los casos en que no existen recursos locales para el desarrollo (Bagnasco, 2000:72)

Podría decirse que una teoría así contruida permite ir más allá del caso particular que se pretende explicar y alcanzar así cierto grado de generalidad no porque sea capaz de explicar todas las situaciones observables sino por su capacidad de explicar situaciones muy diversas (Bagnasco, 2000:74) Existen diferentes maneras de integración entre la economía y la sociedad, sin embargo, los componentes territoriales de esas diversas formas de integración pueden ser reconocidos bajo la forma de mecanismos similares de organización social y de articulación institucional.⁵²

El estudio de las experiencias de desarrollo local en Europa (Garofoli, 2002) pone de manifiesto que ese tipo de análisis ha dejado una parte central desde el punto de vista del desarrollo. Por un lado, detrás de los modelos de “especialización flexible”, en apariencia semejantes, que protagonizaron la industrialización rural en las periferias europeas del Mediterráneo, hay en realidad procesos subyacentes radicalmente diferentes.

⁵² En otras palabras, ciertos mecanismos sociales e institucionales que subyacen a los SPL podrían encontrarse en América Latina u otros lugares del Tercer Mundo y, sin embargo, dar lugar a procesos de desarrollo diferentes, que no se manifestarían a través de un distrito o un SPL. Desde el punto de vista del desarrollo la cuestión que resulta crucial no es tanto la forma que adopte un proceso de desarrollo –que por otra parte, nunca podría ser la misma, no se puede transplantar una determinada forma a una sociedad distinta- sino la comprensión de las claves territoriales que permiten o impiden el surgimiento de formas endógenas de desarrollo

En algunos casos, como el italiano, la activación de procesos de desarrollo local en ciertos espacios que luego se revelaron como “áreas de pequeña empresa” exitosas derivó de la respuesta de ciertas comunidades locales que intentaban defenderse de los cambios experimentados por el mercado y el Estado a comienzos de la década de los '70 del siglo pasado, tratando así de contener los procesos de desintegración social mediante formas localizadas de organización incluso antes que el Estado central fuera capaz de reaccionar ante esos procesos (Trigilia, 1986:165). Fue, por lo tanto, el resultado de la decantación de combinaciones, diferentes en cada caso, de factores heredados y contruidos -históricos, políticos, sociales, institucionales- claramente anclados en el territorio que permitieron la puesta en valor de recursos específicos “ocultos” o “latentes”.

En otros casos, como el español o portugués, fue una adecuada articulación entre niveles institucionales como respuesta a políticas de desarrollo supranacionales de nivel europeo lo que permitió la activación de recursos locales en ciertos lugares. Como señala G. Garofoli (2002:233) la apertura del juego a las iniciativas desde abajo se basó fundamentalmente en la toma de conciencia de los actores públicos (locales y regionales) del rol que podían jugar mediante iniciativas de soporte a la producción local y de apoyo a la capacidad competitiva de las firmas en el marco de la inclusión de la mayor parte de estos países en las regiones Objetivo 1 de la UE. De esa manera, la articulación vertical de las instituciones locales, regionales y nacionales y la creación de otras –en particular las Agencias de Desarrollo Local- constituyó a la vez un papel fundamental y un escenario desconocido en la mayor parte de los casos italianos (Garofoli, 2002:233).

En todo caso, lo que tienen en común esos modelos, tiene que ver con el carácter “espontáneo” de esos procesos, en el sentido de que se dieron sin una política explícita y territorialmente focalizada de desarrollo, y como resultado de la particular articulación en cada caso de factores exógenos –considerados como “posibilidad generalizada”- y endógenos relativos a la estructura originaria de determinados espacios (Bagnasco, 1988:29)

En términos generales, esos factores endógenos se entienden como las condiciones sociales e institucionales que explican la activación del proceso, en un momento determinado en que se presentan condiciones favorables. En otras palabras, el carácter determinante que la sociedad civil local tuvo en la puesta en marcha del proceso (Bagnasco, 2000:69), la capacidad de identificar recursos específicos latentes u ocultos y activarlos –consciente o inconscientemente- mediante formas específicas de organización social y articulación institucional como reacción a procesos exógenos –coyunturales o estructurales- particulares.

En ciertas ocasiones, esas condiciones sociales e institucionales remiten al papel de organizaciones sociales formales, la actividad local de un partido político, un sindicato, o la acción de la iglesia, todos ellos habitualmente considerados (Bagnasco, 1977; Trigilia,

1986; Becattini, 2005) como factores que explican la presencia en el territorio de ciertas formas de cooperación y de compromiso con los asuntos públicos que están en la base de la movilización de ciertas comunidades locales. C. Trigilia (1986) destaca que la capacidad de algunos espacios locales para superar la crisis de acumulación de comienzos de la década de los '70 se asentó en la consolidación de “subculturas territoriales” a partir de la acción del partido comunista o la iglesia católica.

De ese modo, la intensa acción de los sindicatos y organizaciones de trabajo, sociedades de interés común o cooperativas en los primeros; y las redes de ahorro rural, organizaciones agrícolas o sociedades caritativas en los segundos permitió no sólo contener los procesos de desintegración social como consecuencia de los cambios en el mercado y en el Estado mediante intervenciones concretas en el campo social sino fortalecer la identidad local y, en particular, la identidad política que reforzó la capacidad de interacción con el exterior.

Un caso frecuentemente destacado en este sentido es el de la funcionalidad de la familia al éxito de los procesos de industrialización flexible en ciertas regiones. El desarrollo en su seno de la pluriactividad –desde la participación de algunos de sus miembros en actividades formales o en la economía sumergida, hasta la realización de tareas domésticas a tiempo parcial para consumo familiar o el cuidado de niños y asistencia a ancianos- que permite contar con una diversidad de recursos , capaz de ofrecer cierta seguridad frente a la inestabilidad de las condiciones flexibles de la ocupación en la actividad industrial al tiempo que reducía los costos de reproducción de la fuerza de trabajo (Bagnasco, 1977, Hadjimichalis y Papamichos, 1990, Méndez, 1994a).

Algunas veces, esas condiciones sociales e institucionales guardan relación con estructuras organizativas tradicionales –trabajo agrícola autónomo o redes mas o menos densas de pequeños artesanos- que favorecen la recuperación y adaptación de elementos preexistentes de carácter cultural, como el sentido de emprendedor empresarial, el “saber hacer” derivado de una secular tradición productiva o de la formación en escuelas profesionales, o un sistemas de valores que facilitan las relaciones sociales y económicas entre los actores locales.

Se trata, incluso, de la capacidad político-institucional para gestionar el tipo de desarrollo en cuestión y sus contradicciones disolviendo de ese modo algunos de sus componentes “negativos” - flexibilidad y aceptación de condiciones de trabajo semi-ilegales o sumergidas, la autoexploración, o las condiciones desfavorables de inserción en el mercado de trabajo de mujeres e inmigrantes (Hadjimichalis y Papamichos, 1990:124) lo que permite alcanzar una aceptación generalizada del modelo de desarrollo, vencer resistencias, lograr acuerdos explícitos o tácitos que permitan la articulación de los intereses puestos en juego cuando se adopta una determinada trayectoria territorial. En ese sentido se ha destacado, por ejemplo el rol de los gobiernos locales o algunas de las

organizaciones antes mencionadas como instrumentos cruciales en la conservación de los equilibrios sociales al tiempo que la propia dinámica de desarrollo transforman las relaciones de producción. (Bagnasco, 1977:205)

De todo lo anterior, parece derivarse un hecho explícitamente señalado, una vez más, por A. Bagnasco (2000:70): en el juego entre procesos exógenos y dinámicas endógenas que permiten a ciertas sociedades locales adaptarse mientras otras no lo hacen, las circunstancias que discriminan las posibilidades de algunas regiones y no de otras, son las características de las sociedades locales. Pero quizás más importante, por las connotaciones que ello tiene desde el punto de vista de la posibilidad de “reproducir” ciertas estrategias de desarrollo, lo tiene el hecho de que “las características iniciales de la sociedad local dejan poco a poco de tener importancia, mientras que las nuevas características, que se fueron presentando como consecuencia de los cambios y que pueden favorecer a su vez nuevos cambios adquieren un peso cada vez mayor” (Bagnasco, 2000:65).

Los principales avances en la interpretación de los procesos comentados, en particular del rol de la organización social y las instituciones en el desarrollo local, han venido de la mano de la llamada teoría del “capital social” que ha ocupado así un rol creciente en la comprensión de los procesos de desarrollo local (Trigilia, 2001). El principal valor de la misma radica en que permite integrar la compleja diversidad de factores brevemente comentados más arriba en un marco teórico único, aunque justamente por ello se reconoce como un marco teórico en construcción. A lo largo del próximo capítulo se desarrolla el esquema argumental que alimenta la misma y que ha servido de base para el desarrollo de esta investigación.

3.4. El paradigma del desarrollo “desde abajo”: ¿qué enseñanzas pueden extraerse?

La evolución a la noción de desarrollo “desde abajo”, desarrollo endógeno o local largo del último cuarto de siglo ha sido importante. Como puede verse de todo lo anterior, las aportaciones no han ido siempre en la misma dirección. Sin embargo, pueden extraerse algunas claves interpretativas capaces de resumir el significado del desarrollo local-endógeno en el marco de la evolución general de las teorías del desarrollo.

A) El desarrollo territorial según se entiende en la actualidad (Boisier, 1999), radica en la sinergia que puede generarse mediante la articulación cohesionada e inteligente de ciertos factores fuertemente identificados con el territorio. La idea de economías de escala, asociadas al papel de la empresa en el territorio, es reemplazada ahora por la noción de economías de alcance (*economies of scope*) que viene a dar cuenta del hecho de que los recursos con que cuenta el territorio –recursos endógenos- pueden ser muy diversos y se hallan ampliamente distribuidos entre una multiplicidad de actores en el seno del mismo (Johanisson, 1990: 62).

Esto a su vez presupone un complejo y permanente proceso de coordinación de decisiones que pueden ser tomadas por una multiplicidad de agentes o actores, cada uno de los cuales dispone de un amplio abanico de opciones de decisión, que deben ser transformadas en una “matriz decisional” dirigida al desarrollo. Esta coordinación no puede ser tomada, como resulta evidente por un agente económico, una empresa, o un conjunto de ellas, sino por el Estado articulado en sus diferentes niveles, guiando los procesos de coordinación institucional a escala local.

Sergio Boisier (1999:66) ofrece un resumen bastante ajustado sobre la interpretación que en la actualidad se hace de estos procesos y por ese motivo la citamos aquí en su totalidad: el “**desarrollo endógeno** es un concepto referido a cuatro planos. Primero la endogeneidad se manifiesta en el **plano político**, donde se identifica con una creciente capacidad (territorial) para tomar las decisiones centrales respecto a diferentes opciones de desarrollo –diferentes estilos de desarrollo- y al uso de los instrumentos correspondientes, o sea: la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y la capacidad de negociar; segundo, la endogeneidad se manifiesta en el **plano económico**, refiriéndose en este caso a la apropiación y reinversión in situ de parte del excedente a fin de diversificar la economía del territorio, dándole al mismo tiempo una base de sostenibilidad en el tiempo; tercero, la endogeneidad es también interpretada en el **plano tecnológico** como la capacidad interna del sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema; cuarto, la endogeneidad se plantea así mismo en el **plano de la cultura**, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial. Estas múltiples formas de endogeneidad del desarrollo fortalecen el potencial de innovación territorial, y son el resultado de la sinergia del sistema social. Así entendido, el desarrollo endógeno equivale a poner los “controles de mando” del desarrollo territorial dentro de su propia matriz social.”

El desarrollo territorial, considerado sobre esa base, no puede ser sólo el resultado de la capacidad de un SPL para ser competitivo en el mercado global en virtud de sus dinámicas internas de funcionamiento. Antes bien, dependerá, además, de las características y dinámica de las instituciones locales y de su relación con aquellas instituciones externas al mismo, y finalmente del capital social creado a escala local.

B) Esa nueva interpretación lleva implícita una variación en la escala a la cual se observan, definen y construyen las problemáticas a tratar. Si durante la posguerra la definición espacial del desarrollo se planteaba a nivel nacional y en el modelo de planificación “desde arriba” pasó a tener una definición “regional”, en el contexto del paradigma de desarrollo desde abajo la problemática del desarrollo es una cuestión de espacios locales.

Dado que todo proceso de desarrollo tiene lugar en una localización específica ¿Qué significa esto exactamente? En primer lugar, la conciencia de que el desarrollo – considerado a una escala más amplia, regional o nacional- se realiza por la proliferación de lugares específicos en los que se ponen en marcha dinámicas positivas que permiten afrontar con éxito los desafíos externos. En otras palabras, desde esta perspectiva, sin negar la presencia de recursos e iniciativas externas (Stöhr, 1990:31) se considera que los factores determinantes de los procesos de desarrollo son endógenos.

Esto significa que, si es verdad que todas las comunidades territoriales disponen de un conjunto de recursos -económicos, humanos, sociales, institucionales y culturales- que determinan las potencialidades de desarrollo de un espacio local (Vázquez Barquero, 1986, citado por Furió, 1996:106) la clave del proceso radica, como hemos expresado en el análisis más arriba, en lo que son capaces de hacer esas comunidades con los recursos con los que cuentan.⁵³

En segundo lugar, y en el marco de lo anterior, una resignificación, en ese contexto, de la idea de “periferia” que se transforma radicalmente al igual que su papel en términos de desarrollo. Por un lado, las periferias dejan de definirse con relación a un centro del cual dependen, sino que constituyen territorios con un menor grado de desarrollo pero con un determinado “potencial de desarrollo” endógeno. Por otro, tal como ponen de manifiesto los ejemplos europeos antes mencionados, pero también casos en el Tercer Mundo (Stöhr y Taylor, 1981, Hirschman, 1986, Llorens y otros, 2003) en esos espacios periféricos pueden surgir también iniciativas de desarrollo con posibilidades de éxito.

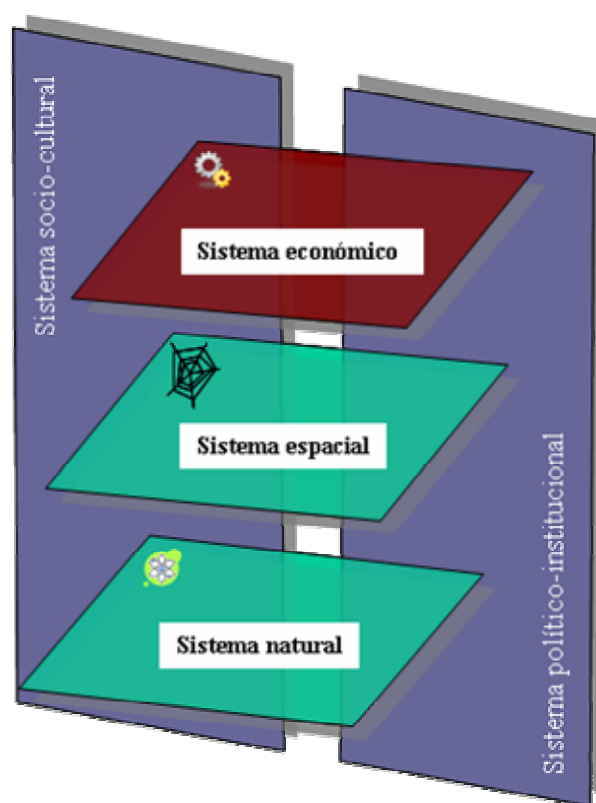
Como señalan Ferrão y Lopes (2004:40), frente a la visión “liberal-funcionalista” que asociaba el carácter periférico como una forma de atraso y la “estructuralista” que destacaba el carácter dependiente de las periferias, el debate sobre los nuevos espacios emergentes han llevado a repensar a las periferias en términos de “diferencia” desde una doble perspectiva, una “estática” que subraya la gran cantidad de situaciones territoriales que pueden ser consideradas como periféricas y otra “dinámica”, que enfatiza la diversidad de caminos mediante los cuales es posible que estas periferias se transformen en jugadores activos a nivel nacional o global.

C) Finalmente, el paradigma de desarrollo “desde abajo”, implica una reconceptualización de la noción de territorio y una redefinición de su papel en los procesos de desarrollo.

⁵³ Evidentemente existe una gradación que va desde los espacios con máxima dotación de recursos y capacidad de activación de los mismos hasta aquellos en donde la dotación o capacidad de activación es mínima o incluso nula, de lo cual dependerá tanto el nivel de desarrollo susceptible de ser alcanzado como la mayor o menor necesidad de impulsos externos. En ese sentido, un modelo “ideal” de desarrollo local debería contar con iniciativa y recursos locales, además de mantener el control del proceso y los mecanismos y recibir la mayor parte de los beneficios generados.

En primer lugar el territorio pasa a ser visto como una construcción social compleja. Como ha señalado N. Hadjimichalis (1996:239), si la mayor parte de los estudios radicales y marxistas reducían los lugares y localidades a simples arenas de producción y reproducción, ahora éstos han retornado a la agenda de las ciencias sociales no como entidades comunitarias idealizadas y simples localizaciones en una cadena de producción mundial, “sino como *loci* de relaciones sociales particulares, de trayectorias al mismo tiempo únicas y generales, donde hombres y mujeres luchan en la vida diaria produciendo y consumiendo productos y cultura para y desde los mercados mundiales” .

Figura 2.6. Componentes del sistema territorial



Fuente: Elaboración propia con base en Cunha (1988)

De ese modo, el territorio es ahora observado como un sistema complejo (Figura 2.6) constituido por un conjunto de subsistemas interdependientes donde la “matriz territorial” estaría integrada por diversos subsistemas (Cunha, 1988, citado por Furió, 1996): natural, espacial económico, socio-cultural, y político-institucional.

Los dos primeros constituyen el “soporte” básico de la actividad humana, de modo que, si el “subsistema natural” constituye la base de recursos con que cuenta un determinado lugar, el “subsistema espacial” está constituido por un conjunto de nodos, y vías de comunicación que los unen que conforman el soporte de la actividad económica” (Furió, 1996:131).

Con esa base, la relación de los hombres en el espacio físico se sitúa siempre en tres contextos o sistemas de acción:

- En primer lugar, el sistema económico, concerniente al conjunto de actividades relativas a la producción, circulación, distribución y consumo, materializado en el conjunto de actividades empresariales presentes en el territorio.

- En segundo lugar, el sistema político-institucional, referido a la toma de decisiones y las acciones que son necesarias para el funcionamiento de una sociedad, y sobre el que se apoyan los procesos de interacción y coordinación público-privada, y que resulta, por lo tanto, clave para la elección y la definición de los objetivos del desarrollo territorial. Finalmente, el sistema socio-cultural aparece como un sistema de producción de saberes, pero también de normas, de valores y de ideologías (Furió, 1996:132).

- Finalmente, el sistema-cultural aparece como un sistema de producción de saberes, pero también de normas, valores y de ideologías a partir de los cuales el espacio aparece como un lugar investido de significados y el sentido del lugar refleja las cualidades percibidas y vividas del espacio.

El territorio puede ser visto entonces como una construcción social producto del cruce de tres vectores presentes en el mismo: sistema productivo, instituciones y capital social. La interacción social en el cruce de estos tres vectores da lugar a especificidades que caracterizan la integración de la economía en la sociedad y que podrían resumirse en las siguientes (Gilly y Pecqueur, 1997: 117):

El contexto y “espesor institucional” da cuenta de la calidad de las instituciones presentes en un territorio concreto. Se consideran al mismo tiempo el número y la diversidad de instituciones, la intensidad de sus interacciones, las relaciones de poder que estructuran esas interacciones y el sentimiento de pertenencia del conjunto de los actores a una empresa común. El capital social da cuenta, por su parte, de los compromisos sociales a escala local son reflejados por los acuerdos y conflictos segregados por los territorios dentro y fuera de los procesos de producción y la manera en que éstos son resueltos en cada caso, logrando caminos específicos de implementación de compromisos locales más o menos estables.

4. Conclusiones del capítulo: el debate inconcluso en torno a la idea de desarrollo.

El debate teórico en torno a la noción de desarrollo no ha finalizado y existen buenas razones para pensar que nunca lo hará. La naturaleza y objetivos del desarrollo dependen, por un lado, de concepciones ideológicas y culturales que subyacen y resisten el impulso “uniformizador” de la globalización, así como de intereses y contextos políticos que, por el contrario, mutan permanentemente influyendo en las formas en que el desarrollo en si mismo es interpretado. Antes bien, la tendencia a la fragmentación y la

creciente tendencia a la valorización de la cultura y valores locales llevan a pensar que se afirma una tendencia hacia la búsqueda de caminos siempre diferentes de progreso por parte de las comunidades locales, desprovistas desde hace décadas del recurso “providencial” del Estado de bienestar.

Como señala A. Hirschman en la frase que abre el presente capítulo, el estudio del problema del desarrollo a lo largo del último medio siglo ha tenido el efecto de producir una lista infinita de factores y condiciones, de obstáculos y prerrequisitos. Y quizás ello se deba al hecho de que, como señala A. Bagnasco (2000:74), no hay una sola teoría del desarrollo que haya sido completamente desmentida y, justamente por ello, “no se trata de desecharlas todas sino de entender cómo pueden ser útiles en un nivel general que vaya más allá del caso particular que pretenden explicar.”

Sin embargo, como hemos podido observar a lo largo del capítulo es posible identificar unas etapas de relativo acuerdo acerca de las interpretaciones y explicaciones relativas a los procesos de desarrollo.

A lo largo de las tres últimas décadas, el contexto estructural originado en los profundos cambios tecnológicos, económicos y políticos a comienzos de la década del '70 del siglo pasado, ha dado lugar a nuevas interpretaciones y nuevos mecanismos explicativos de los procesos de desarrollo, en particular, de aquellos espacios considerados periféricos. Entre ellos pueden señalarse, a modo de resumen, dos grandes tendencias:

- Por un lado, se ha marchado hacia la escala local como ámbito donde se dirimen los principales procesos explicativos del desarrollo territorial. En el marco del nuevo paradigma de desarrollo, del avance de la globalización y el retroceso del Estado central, las condiciones estructurales se imponen a los espacios locales más en términos de “desafíos” e “incertidumbre” que de “dominación”. De ese modo, en el ámbito de un determinado modelo de regulación nacional -que no desaparece como límite y condicionante general de las dinámicas de desarrollo a escala local- lo estructural aparece como condición de posibilidad generalizada, en tanto que los factores endógenos son los que terminan por definir las formas de inserción en ese contexto nacional y global.

El segundo gran movimiento en la explicación de las dinámicas de desarrollo en las últimas tres décadas ha sido el desplazamiento desde unas explicaciones basadas, sobre todo, en variables económicas hacia otras donde el énfasis se pone en las variables extraeconómicas del desarrollo. De ese modo, los mecanismos de organización social y de regulación institucional a escala local aparecen como recursos específicos clave de los territorios para afrontar la velocidad de los cambios y la incertidumbre que caracterizan el entorno extralocal y la creciente complejidad de las problemáticas que enfrentan los territorios (Camagni, 2003).

Ese nuevo contexto ha dado así lugar a la aparición de nuevas corrientes de análisis de los procesos aquí analizados. Un aspecto a destacar en ese sentido lo constituye el renovado auge de las aportaciones sociológicas que ahora parecen ganar terreno frente al anterior predominio de la economía.

Más concretamente, puede citarse, por un lado, la teoría del capital social que, centrada en el papel de las redes sociales, la cooperación, la confianza y la cultura como elementos esenciales del desempeño económico de los territorios, comenzó a jugar un papel explicativo central, sobre todo desde la década de los '90, en los procesos de desarrollo local. Por otra parte, el desarrollo de otra línea de trabajo centrada en el análisis de las instituciones abrió el camino a una “perspectiva institucional del desarrollo” (Evans, 1997) más abarcativa al considerar la complementariedad de la organización social y las instituciones públicas como un factor esencial del mismo. El siguiente capítulo está dedicado al análisis de ambas perspectivas.

CAPÍTULO 3

CAPÍTULO 3

CAPITAL SOCIAL, INSTITUCIONES Y DESARROLLO TERRITORIAL

“Informal ties do not necessarily promote improvement in material well being (...) but if people cannot trust each other or work together, then improving the material conditions of life is an uphill battle.”

Evans. P (1997): “State-society synergy: government and social capital in development”

1. Introducción

Los factores sociales e institucionales de los territorios constituyen factores clave en sus procesos de desarrollo. Sin embargo, luego de más de medio siglo de investigaciones, su profunda incidencia en los mismos sólo ha sido puesta de manifiesto, como tuvimos oportunidad de ver en el capítulo anterior, desde hace escasamente veinte años.

En gran parte, ello tuvo lugar a partir del renovado auge de la nueva sociología económica durante los años '80 y '90 del siglo pasado, momento en que comenzaron a introducirse en los análisis económicos clásicos nuevos factores explicativos no considerados hasta el momento, permitiendo explicar procesos de desarrollo en espacios tradicionalmente atrasados.

La intuición de que las relaciones económicas dependen de manera decisiva de las redes de relaciones sociales en que se hallan inmersas produjo un profundo impacto en las ciencias sociales y, en particular, en los estudios del desarrollo. De ese modo, nociones como la de *embeddedness* (Granovetter, 1973, 1983, Portes y Sensenbrenner, 1993), o la de “construcción social del mercado” (Bagnasco, 1988) basada en la anterior, resultaron claves a la hora de identificar ciertas dinámicas que explicaban procesos de desarrollo no detectados en el marco de los parámetros teóricos clásicos.

Por otro lado, desde un ámbito diferente, más precisamente el de la ciencia política, se produjo también un impulso en el mismo sentido. Uno de sus principales protagonistas fue el sociólogo R. Putnam quien, partir de su conocido trabajo sobre el desempeño institucional de las regiones italianas (Putnam, 1993), puso de manifiesto la importancia que la presencia de organizaciones cívicas tienen en la construcción de confianza social generalizada dando lugar, en ciertos espacios, a la creación de las condiciones necesarias tanto para una buena gobernanza del territorio como para el desarrollo económico (Woolcock, 2001b).

A partir de allí, la noción de capital social apareció así como un potente y prometedor campo de investigación de rápido crecimiento (Kliksberg, 1999), como pone de manifiesto el análisis del mismo Putnam (2001:95) quien, a comienzos de la presente década, señalaba que “el capital social está empezando a ser visto como un ingrediente vital para el desarrollo económico en todo el mundo [al punto que] un enfoque desde el capital social puede ayudarnos a formular nuevas estrategias de desarrollo”.

Esa importancia resulta claramente constatable en el ámbito de las investigaciones sobre desarrollo local (Bagnasco, 2000; Trigilia, 2001) en las que el énfasis se pone en la capacidad de las sociedades locales para activar recursos endógenos.

Pero, más concretamente, puede decirse que donde tuvo una incidencia particularmente importante, fue en los estudios sobre espacios rurales periféricos tanto en Europa (Mutti, 1998) como en el Tercer Mundo (Uphoff, 1986 y 1993, Bebbington, 1997, Uphoff y Wijayarathna, 2000), una cuestión muy elocuentemente plasmada en la afirmación de M. Carmagnani y G. Gordillo de Anda (2000:13) al considerar como áreas rurales “afortunadas” aquellas que han sabido utilizar su capital social en la búsqueda del desarrollo territorial.

En particular en los países subdesarrollados, la idea de capital social como recurso clave en el intento de superación de la pobreza (Narayan, 1999, Durston, 2002) tomó un gran impulso a lo largo de la década de los '90 del siglo pasado debido, en parte, a su adopción como programa de investigación por los equipos técnicos del Banco Mundial (Bebbington, *et.al.*, 2004), lo que permitió la proliferación y amplia difusión de estudios de caso en escenarios tan variados como América Latina, o el Sudeste Asiático¹.

Todo ello confluyó, a su vez, con la creciente importancia de los estudios institucionalistas en economía y sociología durante la década de 1990. En ese contexto, autores como D. North (1990) subrayaron, por un lado, la importancia de las instituciones formales e informales –en particular las estructuras legales y normativas- en el rendimiento económico y, por otro, la capacidad de la burocracia estatal (Evans, 1996, 1997) y, en términos más amplios, del contexto institucional local (Amin y Thrift, 1996) en la configuración de las dinámicas socioeconómicas en territorios concretos. Esa tendencia se vio reforzada, además, por los procesos de ajuste estructural y las consiguientes reformas económicas durante los años '90 -cuya aplicación resultó particularmente dolorosa en los países del Tercer Mundo-, que plantearon la necesidad de una reforma de las instituciones locales adecuándolas al nuevo contexto (Appendini y Nuijten, 2002).

¹ Para algunos autores (Mohan y Mohan, 2002), desde una perspectiva algo menos favorable, la popularidad del concepto refleja una combinación de desarrollos políticos y académicos, y en particular la “ostensible búsqueda de políticas redistributivas de ‘bajo coste’ por parte de los gobiernos centrales. En particular, el hecho de que el Banco Mundial sea un claro referente en el impulso de los estudios sobre capital social, sobre todo en el ámbito de las políticas públicas, suele despertar cierta desconfianza hacia ese concepto.

En el marco de todo lo anterior se desarrollaron, ya avanzada la década de los '90, intentos de síntesis de ambas perspectivas, es decir, aquellas que enfocaban en la importancia de las redes sociales y el capital social para el desarrollo y las que hacían hincapié en el papel del Estado y del contexto institucional (Evans, 1996, 1997).

Ello ha dado lugar, finalmente, a un nuevo y promisorio marco teórico todavía en proceso de desarrollo aunque firmemente establecido sobre la base de una investigación empírica suficientemente amplia basada, en pocas palabras, en la idea de sinergia entre los ámbitos público y privado como dinámica clave en los procesos de desarrollo local.

De ese modo, en el presente capítulo se pretende profundizar en las causas subyacentes a los procesos de desarrollo local, en particular, las dinámicas socio-institucionales que resultan claves en las trayectorias seguidas por los territorios y sobre las cuales se asienta lo fundamental de los argumentos esgrimidos en esta Tesis.

Con ese objetivo, el capítulo comienza repasando los principales conceptos y debates en torno a las instituciones y su papel en la acción social. En otras palabras, el objetivo de esas primeras páginas consiste, por un lado, en presentar los elementos básicos que serán utilizados en los análisis posteriores y, por otro, introducir un concepto que, en el capítulo anterior, apareció como un elemento clave en las dinámicas socioeconómicas territoriales y cuya importancia quedará demostrada a lo largo del resto del capítulo.

A partir de allí se abandona momentáneamente la cuestión institucional para pasar al análisis en profundidad de la idea de capital social, como recurso clave para el desarrollo, en torno al cual gira el eje argumental del capítulo. Luego de repasar las definiciones al uso de este concepto tan esquivo, se comentan tanto sus características como recurso para el desarrollo así como sus aspectos negativos, para introducir a continuación los análisis recientes sobre capital social y desarrollo. En esa última parte, que abarca prácticamente la mitad del capítulo, el foco de atención está centrado en los abordajes que intentan una síntesis entre capital social, contexto institucional y los procesos sinérgicos entre ambos como motor del desarrollo a escala local y en él se condensan los elementos centrales en los que se apoyan las hipótesis de nuestro trabajo de investigación.

2. Instituciones y “acción social” algunas definiciones básicas

La creciente y muy amplia literatura sobre la temática aquí tratada –capital social, instituciones y desarrollo territorial- dirigida sobre todo a una audiencia integrada por la comunidad de sociólogos, politólogos, filósofos y economistas, habituados, por lo general, a la utilización de los conceptos y a los debates en torno a los mismos, ha hecho que muchas veces la utilización de conceptos en contextos diferentes tenga lugar sin prestarse

la debida atención a esos debates y, en consecuencia sin una adecuada definición previa del significado atribuido en cada caso.

Con el objetivo de salvar esa cuestión, se intenta por lo tanto aquí comenzar situando las principales coordenadas de la temática tratada y construir un mapa de ruta inicial que permita desarrollar posteriormente el tema con la mayor claridad posible.

Tratar con la noción de capital social, significa implícitamente introducirse en el universo de las instituciones, puesto que las redes sociales así como su contenido –normas, valores, expectativas- son instituciones sociales que guían la acción humana. Por otra parte, en el marco de territorios concretos, estas redes sociales deben lidiar a su vez con marcos institucionales constituidos tanto por esquemas legales como por organizaciones públicas y privadas. Conviene, por lo tanto, comenzar ofreciendo una breve panorámica de lo que se entiende por instituciones y el papel que las mismas juegan en la acción individual y social y, por lo tanto, en los procesos de desarrollo.

2.1. Las instituciones y su significado en los procesos de desarrollo

La consideración de que las instituciones, más allá del modo en que sean definidas o interpretadas por los diversos autores, constituyen la base fundamental de las sociedades humanas. En otras palabras, sin instituciones no es posible la vida social (Alberti, 2001:125).

Desde el punto de vista económico, está universalmente aceptado que el mercado, para funcionar de manera adecuada, tiene necesidad tanto de normas compartidas como de instituciones y estilos de comportamiento que reduzcan el coste de las transacciones, garanticen el cumplimiento y la ejecución de los contratos y resuelvan con rapidez las controversias (Ayala Espino, 1999; Camagni, 2003).

En ese sentido, el renovado auge de las instituciones en el ámbito de la teoría ha ido en paralelo de un redescubrimiento de su importancia y centralidad en el debate político reciente (Alberti, 2001) en la medida en que los procesos de internacionalización y globalización ponen a prueba los órdenes institucionales consolidados en todos los niveles. En ese contexto, a las instituciones locales se les ha asignado también un papel central en la tarea de apoyar a las personas frente al impacto de los cambios macroeconómicos y de encontrar nuevas maneras de mejorar sus modos de vida a través del acceso a recursos y empleos (Appendini y Nuijten, 2002:72).

Sin embargo, las instituciones constituyen un tema complejo y, si bien existen ciertos acuerdos básicos en la forma de definir las, éstos no son unánimes sino que, por el contrario, existe una gran variedad de elementos considerados bajo el concepto de “instituciones” (Uphoff, 1986; Appendini y Nuijten, 2002).

Una distinción inicial: instituciones y organizaciones

Una primera distinción que nos interesa realizar es aquella que diferencia entre instituciones y organizaciones (Uphoff, 1993; Scott, 2001; Appendini y Nuijten, 2002). Se trata de una distinción analítica del concepto que resultará de gran importancia a la hora de definir en el siguiente apartado lo que se entiende por capital social y, sobre todo, al analizar la relación entre instituciones y capital social como motores de todo proceso de desarrollo territorial.

Nos referimos a la distinción efectuada entre instituciones y organizaciones, dos conceptos utilizados frecuentemente como si significaran exactamente la misma cosa llevando, por lo tanto, a confusiones, toda vez que ambos aluden a aspectos de los fenómenos sociales a la vez diferentes y solapados entre sí (Uphoff, 1993:614).

La diferenciación entre ambas nociones es relevante, en primer lugar, porque tienen un significado y un sentido diferente. Como señala N. Uphoff (1993: 614): “Las *instituciones*, sean o no organizaciones, son complejos de normas y comportamientos que persisten en el tiempo, al servir colectivamente a propósitos valorados por la comunidad, mientras las *organizaciones*, sean o no instituciones, son estructuras de roles aceptados y reconocidos”. De ese modo, podría decirse que, si las organizaciones están más definidas en términos de estructuras de funciones reconocidas, las instituciones propiamente dichas lo están en términos de creencias, normas y reglas que permiten el desarrollo de esas funciones y estructuras” (Appendini y Nuijten, 2002:74).

Figura 3.1. Algunos ejemplos de instituciones y organizaciones

Instituciones	Instituciones / organizaciones	Organizaciones
<ul style="list-style-type: none">- El dinero- La ley- La tenencia de la tierra- La educación superior- La asistencia técnica.....	<ul style="list-style-type: none">- El Banco Central- La Corte Suprema- La oficina catastral- La Universidad Complutense- El Banco Mundial.....	<ul style="list-style-type: none">- Un Banco local- Una nueva ley de asociación- Una compañía de registro de tierras- Un servicio de tutoría- Una firma consultora.....

Fuente: Uphoff (1993)

Pero por otra parte, y siguiendo también aquí a Uphoff (1986 y 1993), la distinción entre ambos conceptos se hace necesaria porque la institucionalización es un proceso y, tanto las organizaciones como las reglas, normas o rutinas, pueden devenir “más o menos institucionales” en el tiempo en la medida en que disfruten de una mayor o menor legitimidad en el contexto de una determinada comunidad, por ejemplo, en un determinado espacio local. Complejos de normas y comportamientos que han disfrutado de una cierta estabilidad y productividad pueden declinar por falta de recursos económicos, soporte político o social, congruencia cultural, descomposición, desilusión o

pérdida de confianza en las mismas. Del mismo modo, la adjudicación automática a toda organización del carácter de institución representaría un abuso puesto que aquellas pueden o no tener carácter institucional².

Para Uphoff, esta distinción resulta fundamental, especialmente en el abordaje de cuestiones relativas al desarrollo, porque el carácter de institución exige legitimidad y, de ese modo, el mayor o menor grado de legitimación –institucionalización– será la medida de la capacidad de una organización para favorecer determinadas dinámicas favorables al desarrollo.

Cabe señalar también aquí que, desde el punto de vista de las organizaciones, K. Appendini y M. Nuijten (2002: 75) citan además, con el objeto de una mejor captación de las diferentes formas organizativas en procesos de desarrollo local, la idea de “prácticas organizativas”, consideradas como las “distintas acciones y estrategias que sigue la gente para mantener y desarrollar su subsistencia cotidiana y otros proyectos de vida.” Se trata de una perspectiva habitual en el campo de la antropología y que permiten incorporar en las investigaciones dinámicas en las que, sin llegarse a constituir organizaciones, “se movilizan redes para proporcionar información crucial, apoyo financiero y ayuda práctica.”³

El carácter normativo de las instituciones

Desde el punto de vista “normativo”, existe un acuerdo generalizado en considerar a las instituciones como “el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales, y políticas entre los individuos y los grupos sociales” (Ayala Espino, 1999).

En otras palabras, constituyen “las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, los límites definidos por el hombre para modelar la interacción humana” (North, 1990:3), sin los cuales no es posible la existencia de un orden social (...) pudiendo ser enfocadas desde tres perspectivas diferentes: como estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo (Alberti, 2000:126). incrustadas (*embedded*) a su vez en diversos tipos de mecanismos portadores, tales como sistemas simbólicos, sistemas relacionales o rutinas (Scott, 2001:77).

² El autor citado señala explícitamente el abuso frecuente de considerar a las organizaciones gubernamentales como instituciones en virtud de su pertenencia al Estado, lo que vendría a señalar implícitamente que pueden reclamar legitimidad y apoyo comunitario o consentimiento por parte de la comunidad

³ En ese contexto, cabe señalar aquí que, como señala J. Durston (2002), “puede discutirse incluso si una red es también una institución, como lo plantean implícitamente algunos autores. Si una red es realmente una institución social, es una de las más sencillas y primitivas. Las instituciones sociales son más complejas que las redes, con una superestructura cultural de normas y un conjunto de relaciones sociales estables.

Figura 3.2. Pilares y portadores institucionales

Portadores	Pilares		
	Regulativo	Normativo	Cultural-cognitivo
Sistemas simbólicos	Reglas, leyes	Valores / expectativas	Categorías / tipificaciones / esquemas
Sistemas relacionales	Sistemas de gobernanza / sistemas de poder	Regímenes / sistemas de autoridad	Isomorfismo estructural / identidades
Rutinas	Protocolos / procedimientos operativos	Empleos / Roles / obediencia al deber	Guiones culturales

Fuente: adaptado de Scott, R. (2001)

1. En tanto “reglas”, las instituciones “representan un marco de referencia estable para la interacción social, reduciendo la incertidumbre de las expectativas recíprocas y del comportamiento de los actores” (...) “Los individuos y los agentes económicos están motivados en general por la consecución y la maximización de sus intereses, que no pueden ser alcanzados libremente si no es en el ámbito de un contexto regulativo puesto de manifiesto en las reglas y leyes (sistemas simbólicos), sistemas de gobernanza (sistemas relacionales) o en los procedimientos de actuación o protocolos (rutinas). (Fig. 3.2.)

2. En tanto sistemas normativos, las instituciones son definidas como reglas surgidas de la interacción social entre grupos e individuos repetidas en el tiempo. De ese modo, incluyen tanto “valores” como “normas”. Mientras los primeros constituyen concepciones de lo que es preferido o deseable por los miembros de la comunidad, las últimas especifican el modo en que las cosas deben ser realizadas, es decir que definen los límites legítimos para perseguir ciertos objetivos (Scott, 2001:55).

Valores y normas constituyen un marco de referencia estable para la toma de decisiones y la determinación de objetivos, pero también, y en la medida en que algunas de estas normas y valores se aplican sólo a algunos miembros de la sociedad, dan lugar a “roles” (Scott, 2001:55) o, en otras palabras, a expectativas en relación con la forma en que se supone que ciertos actores específicos deberían comportarse.

3. Finalmente, como “códigos interpretativos”, las instituciones son complejos sistemas de información e interpretación de distintos papeles, funciones, interacciones y actividades que vuelven inteligible el ambiente físico y humano del actor, orientando en consecuencia sus acciones.

En este sentido, los comportamientos están, en consecuencia, guiados por el significado que el actor atribuye a un contexto institucional específico, es decir, por modelos, representaciones y lógicas que dan lugar a creencias y marcos cognitivos que

orientan la acción de los individuos. Se trata de un sistema de disposiciones que, integrando experiencias pasadas, funciona en cada momento como una matriz de percepciones, apreciaciones y acciones (Scott, 2001:78).

Los sistemas regulativos, normativos y culturales-cognitivos se manifiestan de manera interdependiente y mutuamente reforzante (Scott, 2001:51) en territorios concretos con el efecto de estabilizar un conjunto de prácticas económicas y sociales (Amin y Thrift, 1996:12) de lo cual deriva su importancia en términos de desarrollo.

Desde las múltiples dimensiones implícitas en su definición, las instituciones poseen, por lo tanto, unas funciones determinantes desde tres perspectivas simultáneamente. En principio tienen una función económica, que permite reducir las incertidumbres derivadas de las elecciones individuales tanto como las impuestas por el contexto estructural y efectuar un papel de coordinación entre los intereses individuales y colectivos (Camagni, 2003). En segundo lugar, las instituciones juegan además una función distributiva “formalizando” una determinada distribución de recursos en desmedro de cualquier otra. Finalmente, ambas funciones son complementadas por una función de legitimación, tanto del orden económico, como del orden ético, jurídico, o político, que regula el funcionamiento de una sociedad en un momento determinado (Alberti, 2000).

El contexto institucional

Todo lo anterior implica el reconocimiento de que ciertos aspectos sociales y culturales están en la base de los procesos de desarrollo territorial, que dependen, por lo tanto, de diversas formas de racionalidad -procesos cognitivos- y cultura -diversidad de formas de conocimiento compartido o conciencia social-, asentadas en estructuras sociales diversas -redes de relaciones interpersonales- y configuradas por estructuras políticas concretas -forma en que las instituciones económicas son moldeadas por el estado, los enfrentamientos de clase, etc.- (Amin y Thrift, 1996:17). De esa manera, para estos autores (Amin y Thrift, 1996:14) la diversa capacidad de las instituciones para guiar un proceso de desarrollo puede resumirse en la idea de “espesor institucional” (*institutional thickness*).

Entre los factores que condicionan la presencia de un contexto institucional (Fig. 3.3) más o menos denso se encontrarían así, un volumen suficiente de instituciones –empresas, instituciones financieras, cámaras de comercio, autoridades locales, agencias de desarrollo, centros de innovación, agencias gubernamentales, organizaciones sociales, culturales, religiosas, etc.- que permitan contar, por un lado, con una masa crítica suficiente para el impulso de procesos de desarrollo. Pero, por otro, resulta necesario un alto nivel de interacción entre las mismas incorporada en reglas, convenciones y conocimientos compartidos que dan forma a cierta “atmósfera social” local.

Figura 3.3. Contexto institucional, determinantes y consecuencias



Fuente: Amin y Thrift (1996)

Esos dos elementos darían lugar, además, a otros dos: por un lado, la constitución de estructuras bien definidas de dominación o patrones de coalición capaces de evitar comportamientos oportunistas y de socializar los costos de los proyectos comunes y, por otro, el desarrollo de la conciencia mutua de estar involucrados en una empresa común.

Las consecuencias de contar con un almacén institucional de ese tipo resultaría a su vez en las siguientes consecuencias: persistencia institucional, es decir una mayor capacidad de reproducción de las instituciones, construcción y profundización de un archivo de conocimientos formales e informales mutuamente compartido, mayor flexibilidad y capacidad de las instituciones para aprender y cambiar, capacidad para extender la confianza y la reciprocidad y consolidación de un sentido de inclusión en un proyecto común ampliamente sostenido.

2.2. El debate en torno a las instituciones y la acción social

La noción de capital social, que discutimos en el siguiente apartado, hunde sus raíces, en el debate⁴ (Winship y Rosen, 1988, Portes y Sensenbrenner, 1993) referido, por

⁴ Un intento de aproximación de las perspectivas sociológica y económica en el análisis de la estructura social fue llevado adelante por *The American Journal of Sociology* mediante un Suplemento especial del Volumen 94 dedicado a la cuestión. Fue justamente en ese ejemplar donde apareció el artículo seminal de James Coleman “Social capital in the creation of human capital” mediante el cual se abriría definitivamente el ámbito de investigación del capital social. Como señalan Portes y Sensenbrenner (1993:1321), las formulaciones de Bourdieu y Coleman en torno a la idea de capital social vienen a reforzar -en un contexto

un lado, al papel jugado por las normas e instituciones en la explicación de la acción social y la vida económica de las comunidades y, por otro, al modo en que las relaciones sociales afectan el comportamiento individual y las instituciones.

En uno de los artículos fundacionales de la teoría del capital social J. Coleman (1988: 95) resumió muy claramente las grandes líneas de pensamiento involucradas en ese debate (Fig. 3.4.) identificando dos corrientes principales. La primera de ellas concibe a los actores sociales como gobernados por normas reglas y obligaciones y, de ese modo, los principales aportes de esta corriente intelectual radican en su capacidad para describir la acción en el contexto social y explicar cómo la acción humana está configurada, constreñida y pautada por el contexto social. Sin embargo, el actor social carece aquí de un “motor de acción” puesto que sus acciones están conformadas por el entorno.

La otra corriente, característica del trabajo de la mayor parte de los economistas, en particular de aquellos adscritos a la tradición neoclásica, ve al actor como alguien que persigue fines nacidos de forma independiente, que actúan independientemente y de forma egoísta. De esa manera, si bien se identifica claramente una motivación para la acción, se niega el hecho de que las acciones de las personas están condicionadas por las normas, las redes y la organización social.

En ese contexto, ambas tradiciones, contaron con autores que, reconociendo las propias carencias y las ventajas ofrecidas por la perspectiva de los contendientes intentaron incorporar algunas perspectivas de sus adversarios. En el ámbito de la economía, es el caso de la “nueva economía institucional”, representada por autores como O. Williamson o D. North, se construyó una nueva interpretación teórica sobre las formas y condiciones en que surgen las instituciones económicas, como sobre los efectos de las mismas sobre el funcionamiento del sistema (Coleman, 1988: 96).

de resurgimiento de la sociología económica- la crítica de Granovetter a las explicaciones de la acción económica basadas en el “puro mercado”.

Figura 3.4. Los orígenes del debate y surgimiento del capital social



Fuente: Elaboración propia con base en Coleman (2001)

Pero desde la perspectiva de nuestro trabajo, tiene incluso mayor interés la aportación realizada a esta discusión desde el campo de la sociología, más concretamente, a partir del trabajo de Mark Granovetter (1973, 1985) quién, enfocando en el análisis de las redes sociales, profundizó en la cuestión de la *embeddedness*, es decir, la medida en que el accionar económico de los individuos está incrustado (*embedded*) en estructuras de relaciones sociales.

De ese modo, la importancia de esta perspectiva en relación con el objeto de estudio de esta tesis ya fue adelantada en el capítulo anterior en las referencias realizadas al trabajo de A. Bagnasco (1988) en el análisis del desarrollo territorial de ciertas regiones italianas. Pero además, las intuiciones iniciales de M. Granovetter constituyeron también un pilar fundamental sobre el que J.S. Coleman (1988) construyó su concepto de “capital social” (Winship y Rosen, 1988: 7) y, justamente por ese motivo, nos detendremos algo en presentar los aspectos clave de su argumentación.

La aportación de M. Granovetter desde el ámbito de la llamada “nueva sociología económica”, pueden considerarse sin lugar a dudas, la base fundamental sobre la que se erigió toda la teorización posterior de la escuela del capital social⁵. En ese sentido, dos artículos resultan fundamentales puesto que plantean aspectos claves en la teoría del capital

⁵ Otro autor que se ha considerado (Durstun, 2000) entre los principales fundadores de este paradigma teórico es el economista Douglass North, toda vez que, aunque habla de instituciones y no de capital social, casi todo el marco teórico del capital social está ya presente en sus escritos.

social: la importancia de las relaciones sociales como “capital social” de las personas (Granovetter, 1973), y instrumento para hacer viables las relaciones económicas (Granovetter, 1985).

En éste último trabajo, el autor dirigió su ataque tanto a la concepción infrasocializada (*undersocialized*) –en particular aquella propia de las argumentaciones de los economistas neoclásicos- como a la sobresocializada (*oversocialized*) –desplegada sobre todo por la “sociología moderna- de la acción humana y, en particular, de la acción económica, señalando que ambas omiten la consideración de la estructura de relaciones sociales como condicionante esencial de dicha acción.

Para este autor (1985:485), más allá del aparente contraste entre ambas perspectivas, ambas tienen en común una concepción de la acción y la toma de decisiones como si fueran desempeñadas por actores individuales “atomizados”.⁶ Contrariamente, argumenta, los actores no se comportan o deciden como átomos fuera del contexto social, ni se adhieren como “esclavos” a un guión previamente escrito derivado de su particular categoría social.

De esa manera, la posibilidad de un cierto “orden” en el accionar económico de los individuos no depende, por lo tanto, de ciertos “arreglos institucionales inteligentes” contruidos de manera explícita o implícita como soluciones eficientes a ciertos problemas económicos -como los propuestos por la escuela neoinstitucionalista en economía, ni de una “moralidad generalizada” según la cual los individuos actúan “automáticamente” de acuerdo a ciertos valores y normas internalizadas y autoimpuestas. Antes bien, se argumenta que las acciones de los individuos están incrustadas y son afectadas por las relaciones sociales en que se desarrollan. Su argumento de la “incrustación” (*embeddedness*) subraya así la importancia del rol de las relaciones personales y las estructuras o redes de tales relaciones en la generación de confianza y en el desaliento a la posibilidad de actos malintencionados (Granovetter, 1985:490).

La posibilidad de superar las imperfecciones del mercado haciéndolas eficientes y de reducir los “costes de transacción”, de alcanzar un orden en la vida económica no se resolvería sólo en la dicotomía “jerarquía” versus “mercado, es decir, por un reemplazo de las relaciones de mercado entre firmas por las relaciones jerárquicas al interior de la empresa.

Dado que “toda interacción, incluidas las de mercado crean sociabilidad en el sentido de generar a lo largo del tiempo un complejo de expectativas estables, status y emociones” (Portes, 1995:4), las relaciones sociales establecidas por los empleados dan

⁶ En la visión infrasocializada, la atomización resulta de la persecución del interés propio, en la sobresocializada del hecho de que una vez que los patrones de comportamiento han sido internalizados, las relaciones sociales tienen sólo un efecto periférico.

lugar a mecanismos a todos los niveles que permiten superar exitosamente la resolución de conflictos entre firmas sin recurrir a extensos y costosos litigios.

Esas características están en la base de muchas relaciones de subcontratación sostenidas en el tiempo entre empresas que llegan así a conformar “cuasi-firmas”⁷ cuya organización se encuentra entre el mercado y la integración vertical. Del mismo modo, son estas relaciones *sociales* las que afirman y sostienen en el tiempo las relaciones *económicas* entre compradores y vendedores –que prefieren tratar con “conocidos” o intentan evitar los costos asociados a la búsqueda de nuevos proveedores- o que permiten la circulación entre compradores y vendedores de información privilegiada mediante las reuniones en “asociaciones, cámaras de comercio e incluso *country clubs*”, o la circulación entre empresas de información acerca de las características de un determinado empleado (Granovetter, 1985:496).

Una de las mayores aportaciones de las intuiciones de Granovetter a la cuestión del desarrollo, ha consistido en señalar que los problemas de mercado, como los costos de transacción, no sólo se resuelven mediante el recurso a la jerarquía, es decir, a la internalización de las actividades en el seno de la empresa. Antes bien, entre el mercado y la jerarquía existe otra forma de organización, basada en las relaciones sociales, derivada de la incrustación de la economía en las relaciones sociales –*embeddedness*- que ha dado lugar a soluciones intermedias. De esa manera, la evidencia empírica muestra que aún en las transacciones complejas, un alto nivel de orden puede encontrarse en el ‘mercado’ y ello depende de las redes de relaciones sociales entre y dentro de las empresas así como a la naturaleza de esas relaciones.⁸

Como señala Coleman, (1988: 50), “la idea de Granovetter de la incrustación (*embeddedness*) puede considerarse como un intento de introducir en el análisis de los sistemas económicos la organización social y las relaciones sociales, pero no sólo como una estructura que aparece en escena para cumplir una función económica sino también como una estructura con historia y continuidad en virtud de lo cual tiene un efecto independiente sobre el funcionamiento de los sistemas económicos.”

⁷ Se trata del proceso que Leborgne y Lipietz (1988) citados por Dunford (1994: 231) denominan “cuasi-integración-vertical” es decir un modelo organizativo en que “la propiedad de las empresas está descentralizada pero las mismas permanecen ligadas por relaciones estables tanto comerciales como no comerciales, formando sistemas jerárquicos interdependientes.”

⁸ Si bien Granovetter (1985) defiende la idea de que son las relaciones sociales antes que los arreglos institucionales o una moralidad generalizada –perspectivas infrasocializada y sobresocializada de la acción social- las responsables de la producción de confianza en la vida económica, señala que existen dos tipos de condicionantes a dicha hipótesis. Por un lado, el hecho de que las redes de relaciones sociales penetran irregularmente y en diferentes grados en los distintos sectores de la vida económica, de modo que la ausencia de desconfianza, oportunismo y desorden no está asegurado. Por otra parte, si bien las relaciones sociales constituyen una condición necesaria para un comportamiento basado en la confianza, no son suficientes para garantizarlo.

Llegados a este punto, la relación con la noción de “construcción social del mercado” de A. Bagnasco (1988) tratada en el capítulo anterior resulta evidente. La argumentación antes expuesta, permite superar la dicotomía neoinstitucionalista entre “mercado” y “jerarquía” y observar, por lo tanto, el papel fundamental jugado por las relaciones sociales a escala local -al permitir conjugar la escasa dimensión de las empresas con una alta eficiencia de las relaciones entre las mismas- en el singular proceso de desarrollo en ciertas regiones italianas.

3. El capital social, recurso clave para el desarrollo

La noción de capital social tiene una larga trayectoria y, en el ámbito de la sociología, no resulta novedosa, puesto que retoma aspectos tratados ya por los fundadores de la disciplina como Marx, Weber o Durkheim (Portes, 1998). Se suele coincidir en señalar la utilización originaria del término en épocas tan remotas como la década de 1910 cuando Lyda J. Hanifan utilizó explícitamente el término (Putnam, 2003a) al señalar que “una vez que los miembros de una determinada comunidad se conocen y han convertido en hábito reunirse de vez en cuando para entretenerse, mantener un trato social y disfrutar, ese capital social podrá ser dirigido fácilmente, mediante un liderazgo diestro, hacia la mejora general del bienestar de la comunidad” (Hanifan, 1916; citado por Putnam, 2003:10).

A partir de esa aportación seminal, se reconocen también otros autores, como la urbanista Jane Jacobs (Putnam, 2003), en la década de 1960, quien utilizó el concepto para subrayar la importancia de los vínculos de vecindad en las metrópolis modernas o el economista Glenn Loury⁹ en la década siguiente, quien, en una crítica a las teorías económicas ortodoxas y su énfasis casi exclusivo en la importancia del capital humano individual, recurrió a la idea de capital social para destacar la importancia ejercida por el entorno de relaciones de los afroamericanos en el logro de sus metas individuales (Putnam, 2003; Portes, 1998).

Sin embargo, ha sido sólo en las últimas dos décadas cuando el concepto ha adquirido un protagonismo que lo ha transformado en una de las más populares¹⁰ aportaciones de la teoría sociológica al lenguaje cotidiano tanto en el ámbito de los

⁹ Alejandro Portes, quien ha escrito dos de los artículos más reconocidos como referencia teórica (A. Portes, 1998 y 1993, éste último con Julia Sensenbrenner) por su esfuerzo en la definición del concepto, reconoce a P. Bourdieu y J.S. Coleman, por un lado y a G. Loury, por otro, como las referencias en la definición de lo en la actualidad se entiende por capital social. En todo caso, el mismo Portes, así como M. Woolcock, en quienes nos apoyamos aquí, son considerados –fuera del núcleo central de la escuela del capital social- como referencias obligadas.

¹⁰ Dicha popularidad se ha dejado notar también entre los geógrafos y las revistas geográficas más prestigiosas. Véase Mohan y Mohan (2002) donde se lleva a cabo una discusión de una posible contribución de la geografía al análisis del capital social y a la posibilidad de construir una “geografía del capital social. El estudio desde una perspectiva geográfica de la relación entre capital social y desarrollo local rural puede verse también en Bebbington (1997). El estudio comparativo de seis localidades en Ecuador y Bolivia pone refleja el carácter determinante de la organización social y las instituciones locales en la construcción de trayectorias de desarrollo exitosas.

journals académicos, como de la política o la prensa (Portes, 1998; Dasgupta y Serageldin, 2000)¹¹.

Se trata de una popularidad, que ha llevado a su utilización en una diversidad muy amplia de situaciones –desde la creación de capital humano o la solución de problemas de acción colectiva, hasta la efectividad de las instituciones democráticas o el desarrollo económico (Herreros y de Francisco, 2001:5)- así como a la atribución de una multiplicidad de significados utilizados muchas veces con una “limitada atención crítica tanto a su historia intelectual o conceptual y su estatus ontológico” (Woolcock, 2001:155)¹².

Aunque se ha avanzado mucho en la elaboración teórica y conceptual, no existe hasta el momento un acuerdo generalizado en torno a una única definición de capital social, sino más bien interpretaciones alrededor de las cuales se desarrollan diversas líneas de trabajo como las antes mencionadas. Intentaremos, por lo tanto en lo que sigue, un breve análisis de las diversas aportaciones con el objeto de identificar y definir lo que en este trabajo se entiende como “capital social” y el sentido que dicho concepto adquiere en nuestra investigación.

3.1. Los orígenes y formulaciones originales de la noción de capital social

Como punto de partida digamos, siguiendo a Herreros y de Francisco (2001:6), que una primera división, en términos muy amplios, de las definiciones de capital social es aquella que las separa entre definiciones culturales y estructurales.

Las primeras consideran al capital social como un fenómeno subjetivo conformado por los valores y actitudes de los individuos que determina la manera en que se relacionan con otras personas. Se trata de la confianza social o la “cultura cívica” estudiada en el muy influyente trabajo de R. Putnam sobre el desigual rendimiento de las instituciones en las regiones italianas: *La tradizione civica nelle regioni italiane*¹³.

¹¹ Aunque se trata de un término acuñado hace ya casi ochenta años, la difusión de la noción de capital social y, en particular, su aplicación a los procesos de desarrollo económico es relativamente reciente. Resulta interesante, aunque para nada sorprendente en el contexto actual de la investigación científica, el comentario de A. Portes (1998:3) en relación con las causas que motivaron el retraso en la difusión del concepto desde su recuperación por P. Bourdieu en 1980. Según comenta este autor, ello se debió a que las formulaciones originales del sociólogo francés, se realizaron en su lengua materna lo cual hizo que su artículo no tuviera demasiada audiencia en el mundo de habla inglesa. Fue sólo hasta que J.S. Coleman (1988) retomara el concepto en el ámbito científico anglosajón, cuando la cuestión adquirió visibilidad y, en consecuencia, la cuestión comenzara a tener una creciente difusión alrededor del mundo. Se trata, una vez más, de esas cuestiones propias del ámbito de la sociología de la ciencia, muy pocas veces consideradas, pero capaces de marcar fuertemente la evolución de la misma.

¹² Michael Woolcock (1998:193) agrupa la investigación sobre capital social en siete campos distintos: 1. Familias y problemas de comportamiento de la juventud, 2. Escolarización y educación, 3. Vida comunitaria, 4. Empleo y organizaciones, 5. Democracia y gobernanza, 6. Problemas generales de acción colectiva y 7. Desarrollo económico.

¹³ Se trata de la obra cuyo título original en idioma inglés es *Making democracy work* y que ha abierto toda una línea de investigación sobre la relación entre cultura cívica y política, desempeño institucional y

Las segundas, hacen referencia, por un lado, a la idea de capital social como un conjunto de recursos disponibles para el individuo derivado de su participación en redes sociales y, por otro, como un recurso colectivo, del que disponen ciertas comunidades a partir de esas mismas redes sociales y que facilita los procesos de acción colectiva en el seno de las mismas, siendo éste último el tratamiento que ha recibido en el ámbito de los estudios sobre desarrollo (Woolcock, 1998; Durston, 2000 y 2002) y el que finalmente se utiliza en nuestro trabajo.

Los aspectos centrales de este último enfoque remiten directamente, como tendremos oportunidad de ver a lo largo del capítulo, a la noción de *embeddedness* (Portes y Sensenbrenner, 1993) así como al análisis de las redes sociales y su impacto en el comportamiento individual (Granovetter, 1973, 1983).

Según este último autor, pueden distinguirse dos tipos de redes “egocentradas” en las que participan los individuos: por un lado, densas redes de lazos fuertes que constituyen el círculo de contactos frecuentes y de mayor intensidad de la persona y, por otro, redes más difusas de lazos débiles que conectan a las personas con otras ubicadas más allá de este círculo cercano de interacción cotidiana.

Ambos tipos de redes constituyen un recurso para la acción racional de los individuos, pero cumplen funciones diferentes como recursos de las personas a la hora de orientar las mismas. Es en ese contexto en que adquieren especial importancia los lazos débiles (*weak ties*), aquellos desarrollados más allá del círculo cercano del individuo, como medio para que las personas puedan acceder a recursos no disponibles inicialmente en su entorno más inmediato.

Pero la utilización explícita del concepto se atribuye al economista Glenn Loury en la década de los '70, a quien se reconoce como uno de los primeros estudiosos en aplicar el concepto en estudios concretos aunque sin desarrollarlo en detalle. El ámbito de estudio en el que este autor utilizó la idea de capital social fue el del análisis de las diferencias de ingresos entre grupos raciales. Para este autor (Loury, 1977, citado por Portes, 1998), “el contexto social en el cual ocurre la maduración individual condiciona fuertemente lo que de otra manera, individuos igualmente competentes podrían alcanzar”.

Este autor, apuntaba sus críticas a las teorías económicas ortodoxas y su carácter individualista basado solo en el capital humano, es decir, las características individuales de los agentes económicos como instrumento de superación de la pobreza. Sostuvo, por el contrario, que tanto “la pobreza heredada de sus padres negros” como las “más pobres

desarrollo. Aunque se considera (Herreros y de Francisco, 2001; Woolcock, 1998) el trabajo de este intelectual como uno de los más influyentes en el estudio del capital social, no profundizaremos aquí en su análisis, puesto que el mismo se adapta mejor a otro tipo de estudios –en particular, el buen desempeño de las instituciones democráticas- y a otra escala territorial –la escala nacional o, a lo sumo, regional- que al estudio del desarrollo territorial en el marco de comunidades locales, tal como se ha planteado en este trabajo.

conexiones de los jóvenes trabajadores negros en el mercado de trabajo y su falta de información acerca de las oportunidades” constituían un condicionante fundamental para estos individuos.

En el mismo sentido apuntaron los conceptos seminales de Pierre Bourdieu, otro de los pioneros en la formulación del concepto tal como se entiende en la actualidad. Para Bourdieu (2001) “el capital social es el conjunto de los recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento e interreconocimiento; o, dicho de otro modo, a la pertenencia a un grupo, en tanto en cuanto que conjunto de agentes que poseen no sólo propiedades comunes (capaces de ser percibidas por el observador, por los demás o por ellos mismos) sino que están también unidos por vínculos permanentes y útiles.”

De este modo, para Bourdieu, el capital social constituye un recurso individual, que facilita a las personas rendimientos muy desiguales de otras formas de capital, en particular del económico. En otras palabras, se trata de una perspectiva instrumental (Portes, 1998) puesto que, dados unos determinados recursos económicos, las redes sociales en que está inmerso un individuo cumplen un papel vital en la posibilidad de rentabilizar en mayor o menor medida los mismos.

Para este autor, el “volumen de capital social” del que dispone un determinado actor social depende de la extensión de la red de vínculos que es capaz de movilizar y éstas, a su vez, constituyen el producto de “estrategias de inversión social destinadas de modo consciente o inconsciente a la institución o reproducción de instituciones sociales utilizables directamente”.

En breves palabras, desde la perspectiva de P. Bourdieu, el capital social puede descomponerse en dos elementos (Portes, 1998:3): en primer lugar, la relación social en si misma “que permite a los individuos el acceso a los recursos poseídos por sus asociados” y, en segundo lugar, el volumen y calidad de esos recursos. Cabe señalar aquí, que esta perspectiva planteada por Bourdieu guarda una estrecha relación con las aportaciones de M. Granovetter en sus análisis sobre el impacto de las redes sociales en el comportamiento de los individuos (M. Granovetter, 1973 y 1983), cuestión sobre la que volveremos más adelante.

James Coleman (1988), quien desarrolló posteriormente el concepto, participando del debate antes mencionado en torno a las perspectivas infrasocializadas y sobresocializadas de la acción social intenta también situarse en un punto intermedio entre ambas posiciones aunque desde una perspectiva diferente, más precisamente recorriendo el camino inverso.

Desde su perspectiva, su argumento del *embeddedness* consiste en un “intento de introducir en el análisis de los sistemas económicos la organización social y las relaciones sociales” en tanto que su propio objetivo incorpora el principio de acción racional, frecuentemente utilizado por los economistas, en el análisis de sistemas sociales. Así, en directa relación con ese principio, argumenta que, para los actores sociales que controlan determinados recursos y tienen interés en que se produzcan determinados sucesos, el capital social constituye un tipo particular de recurso para la acción (Coleman, 1988:98).

Este autor identifica al capital social con “ciertas funciones de las estructuras sociales”. Dichas funciones representan el valor que ciertos aspectos de las mismas tienen como recurso para que los actores puedan alcanzar sus intereses (Coleman, 1988:101).

En otras palabras, para este autor, el capital social no es una entidad singular, sino una variedad de entidades caracterizadas por dos rasgos fundamentales: consisten en algún aspecto de la estructura social, y facilitan ciertas acciones de individuos que están situados dentro de esa estructura (Coleman, 1988:98). Estos recursos de la participación en redes sociales pueden consistir, entre otras cosas, en el acceso o la disponibilidad de información, en obligaciones de reciprocidad que se desprenden de la participación en sistemas de confianza mutua, o en el aprovechamiento de normas sociales cooperativas.

El capital social constituye el más intangible de los recursos con que cuentan las personas, toda vez que no se aloja ni en los mismos actores ni en los instrumentos físicos de producción sino que es inherente a la estructura de relaciones entre dos o más personas, aunque constituye factor clave para alcanzar determinados objetivos, tanto económicos como no económicos.¹⁴

Sin embargo, Coleman hace depender el surgimiento de normas efectivas de ciertas características de las estructuras sociales, en particular, destaca el cierre (*closure*) como un requisito necesario aunque no suficiente para viabilizar el surgimiento de ciertas formas de capital social (Coleman, 1988:105). La importancia del cierre de las redes sociales radicaría así en que permitiría un control social más efectivo y la posibilidad de establecer sanciones a quienes intentaran evitar el cumplimiento de las normas.

Según J. Durston (2000:29), “la dimensión territorial del *closure* es clave” haciendo especial referencia a lo local y, en particular, a los espacios locales rurales, como ámbitos donde hay una mayor posibilidad de “cierre” en relaciones y compromisos dado que la

¹⁴ Entre los ejemplos citados en el trabajo aquí referido, Coleman pone como ejemplo el caso de los mercaderes de diamantes al por mayor en Brooklyn cuyas relaciones familiares y de amistad en el seno de la comunidad judía permiten relaciones de confianza que resultan claves para el funcionamiento del mercado.

amplia cobertura de la red comunicacional de los vecinos en este tipo de ámbitos hace que un trasgresor sea rápidamente identificado.¹⁵

Las aportaciones de Coleman, aunque muy reconocidas han recibido también algunas críticas entre las que pueden destacarse dos de ellas (Portes y Sensenbrenner, 1993:1322): en primer lugar, estos autores señalan la indefinición teórica de Coleman en su definición del capital social al no aclarar suficientemente “cuáles son las entidades que facilitan el alcance de metas individuales” y, en segundo término “la marcada orientación instrumentalista que observa a las fuerzas de la estructura social sólo desde una perspectiva positiva.”

3.2. El capital social y sus fuentes

En los años '90, Alejandro Portes (1993 con Julia Sensenbrenner y 1998), uno de los más reconocidos teóricos del capital social junto con R. Putnam (Durstun, 2000)¹⁶ intentó avanzar en la definición del capital social partiendo de una crítica a las formulaciones antes señaladas.

De ese modo, Portes (1998:5) apunta dos tipos de problemas en la construcción teórica del capital social¹⁷. El primero de ellos hace referencia a la vaguedad conceptual que “abrió el camino a redefinir como capital social a un número de procesos diferentes y contradictorios”. Así, según este autor, bajo el mismo concepto se incluyen tanto los mecanismos generadores de capital social, las consecuencias de su posesión y la organización social apropiable que provee el contexto para que, tanto fuentes como efectos se materialicen. Pero además, esa vaguedad conceptual habría llevado con frecuencia a explicaciones basadas en cierta circularidad lógica.

Para Portes (1998) la poco clara distinción entre los recursos y la capacidad para obtenerlos en virtud de la participación en una red social, lleva a explicaciones tautológicas señalando que “definir el capital social como equivalente a los recursos obtenidos es equivalente a decir que el éxito es exitoso”.¹⁸

¹⁵ De cualquier modo, este aspecto también puede ser visto como un aspecto negativo (Portes, 1998:16) de este tipo de espacios, en el sentido de que la intensa comunicación vecinal termina constituyendo una carga para los individuos que ven así coartada su libertad individual.

¹⁶ Para J. Durston (2000), “tanto Putnam como Portes y otros autores de principios de los noventa han construido la obra gruesa del edificio del capital social sobre las fundaciones de los autores de la década anterior. Ellos han reelaborado las ideas preexistentes además de extenderlas.”

¹⁷ En particular señala a Coleman como uno de los principales artífices de la proliferación de conceptos que alimentaron la confusión posterior.

¹⁸ En el mismo sentido critica la circularidad presente en las explicaciones, especialmente en aquellos trabajos que, como los de Robert Putnam, a quien cita explícitamente, ven el capital social como un atributo de comunidades y naciones. En este caso, observa, el problema consiste en la asociación del concepto –el capital social– con sus supuestos efectos y en la falta de control sobre la direccionalidad del proceso, de modo que la presencia del capital social sea previa a la de sus consecuencias. En todo caso, se trata de una cuestión que no resulta pertinente debatir aquí, aunque debido a la importancia del problema planteado deba ser considerada.

Un segundo problema (Portes y Sensenbrenner, 1993:1322) en relación con el cual también hace referencia a J.S. Coleman, apunta a señalar “el marcado instrumentalismo que observa a las fuerzas sociales estructurales sólo desde una perspectiva positiva”. De ese modo, señala que esa tendencia positiva “sacrifica la visión de Granovetter en el análisis más amplio del *embeddedness* de que las estructuras sociales pueden hacer avanzar tanto como limitar la búsqueda de objetivos particulares así como redefinir el contenido de tales objetivos.” Haremos referencia en este apartado al primero de los problemas señalados, para volver sobre el segundo en un apartado posterior.

En relación con la primera de las cuestiones y en un intento por resolver esa indefinición conceptual, el trabajo de Portes apunta a diferenciar aquello que el capital social es en si mismo, de sus fuentes y sus consecuencias¹⁹, representados en la figura 3.5. De esa manera, este autor (Portes, 1998:6) toma como punto de partida la asunción de que “existe un consenso creciente en la literatura acerca de que el capital social representa la capacidad de los actores para asegurar beneficios en virtud de su participación en redes u otras estructuras sociales”.

A partir de allí, identifica cuatro fuentes (*sources*) de capital social (Portes, 1998; Portes y Sensenbrenner, 1993) relacionadas con la motivación de los actores a la hora de poner a disposición de otros miembros de una red determinados recursos. Dos de ellas – valores internalizados (*value introjection*) y solidaridad limitada o acotada (*bounded solidarity*)- responden a acciones motivadas por principios, en tanto que los dos restantes – intercambios por reciprocidad (*reciprocity exchanges*) y confianza impuesta (*enforceable trust*)- derivan de motivaciones instrumentales.

Capital social derivado de principios comunitarios

La “internalización de normas”, implica la acción individual basada en valores incorporados desde la infancia durante el proceso de socialización y, de ese modo, constituye una fuente de capital social toda vez que impide que los actores sociales se comporten de acuerdo al simple interés personal. De esa manera, las normas internalizadas se transformarían en un recurso apropiable por otros.

La segunda fuente de capital social originada en la existencia de ciertos principios en el seno de la comunidad –“solidaridad limitada o acotada”- deriva de la circunstancia en que un grupo de individuos una determinada situación, como por ejemplo, el hecho de

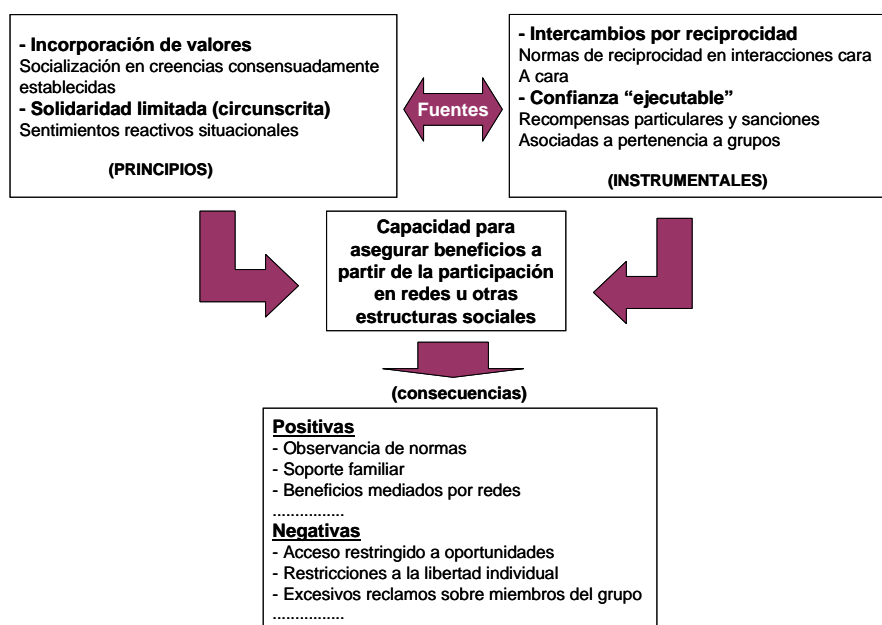
¹⁹ En ese sentido, desde nuestra perspectiva el mismo Portes incurre en su trabajo con Sensenbrenner de 1993 en problemas similares de definición a los que critica. En ese trabajo, se define al capital social como “aquellas expectativas para la acción dentro de una colectividad que afectan los objetivos económicos y el comportamiento de búsqueda de metas de sus miembros”. Señala en ese sentido, cuatro tipos de “expectativas económicamente relevantes” asociadas a cuatro tipos de capital social (Woolcock, 1998). Sin embargo, a continuación trata a esas mismas expectativas como “fuentes del capital social” (Portes y Sensenbrenner, 1993:1323). Se trata, en todo caso, de una confusión que no se aprecia en su otro trabajo también muy reconocido de 1998.

enfrentar adversidades comunes, de modo que, justamente por ello, aprenden a identificarse y a ayudarse en las iniciativas emprendidas por cada uno de ellos. De esa manera, la disposición a colaborar con los demás no sería ilimitada o universal sino que, por el contrario, estaría acotada a los límites de una determinada comunidad.

Capital social derivado de motivaciones instrumentales

La noción de “intercambios por reciprocidad” deriva de la hipótesis de que “la vida social consiste de una vasta serie de transacciones primarias donde los favores, la información, la aprobación y otros hechos valorados por los actores son dados y recibidos” (Portes, 1998:1324). De esa manera, los individuos dispuestos a ofrecer un recurso determinado, lo hacen porque tienen la expectativa de que serán recompensados en el futuro. La diferencia con los intercambios económicos radica así en dos cuestiones, por un lado, la forma en que esas obligaciones son pagadas puede diferir de la forma en que fueron tomadas y, en segundo lugar, el momento en que esa “devolución” se hará efectiva es indeterminado.

Figura 3.5. Las fuentes del capital social



Fuente: Elaboración propia con base en Portes (1998)

Finalmente, la idea de “confianza impuesta”, se aplica a aquellas situaciones en que la motivación para la acción no deriva del conocimiento directo del receptor de un determinado recurso, sino de la inserción de ambos actores –quien reclama y quien ofrece un recurso- a un mismo grupo social. De esa manera, esta forma de reciprocidad se diferencia de la anterior en dos aspectos. En primer lugar, los retornos al donante pueden venir tanto del receptor como del resto de la colectividad, en segundo lugar, es la

comunidad en su conjunto la que actúa como garantía de que sean cuales fueren las deudas en las que se ha incurrido, éstas serán pagadas.

3.3. El capital social como recurso (de las personas y las comunidades)

3.3.1. ¿Recurso para individuos o para grupos?

En el marco de los estudios sobre el desarrollo, la noción de capital social ha dejado de ser tratada como un recurso individual para pasar a considerarse como si fuese un recurso colectivo con consecuencias sociales para el conjunto de la comunidad. En otras palabras, el capital social, en tanto recurso comunitario, permitiría a ciertos grupos el logro de objetivos comunes que, en su ausencia, no serían alcanzables.

Sin embargo, y teniendo en cuenta las definiciones y el tratamiento inicial del concepto, los debates en torno a las condiciones bajo las que el capital social del que goza un individuo pasa a formar parte del patrimonio de una comunidad, no han cesado

Muy por el contrario, se trata de una cuestión que no ha recibido respuestas unánimes y que, en todo caso, se inscribe en la problemática más amplia en el seno de la sociología contemporánea planteada hace ya más de tres décadas por M. Granovetter (1973:1360) al señalar que “una debilidad fundamental de la teoría sociológica actual es que no relaciona las interacción a nivel micro con los patrones a nivel macro de una manera convincente”.

Evidentemente, no resultaría pertinente intentar resolver aquí una cuestión cuyo debate aún continúa en su campo disciplinar original aunque, en todo caso, cabe señalar que la discusión en torno a si el capital social constituye un recurso individual o colectivo constituye una cuestión problemática planteada por diversos autores (Portes, 1998; Durston, 2000) y no del todo resuelta.

Para A. Portes (1998:21), por ejemplo, donde el análisis del capital social se hace más prometedor es al nivel individual, es decir, en el sentido plasmado por P. Bourdieu y J. Coleman, toda vez que el camino que lleva desde el capital social como propiedad individual a característica de ciertas comunidades tiende a “despreocuparse” de ciertos criterios lógicos.²⁰

Para otros autores, como F. Piselli (2003:56) capital social individual y colectivo constituirían las dos caras de una misma moneda, toda vez que las relaciones sociales en

²⁰ La crítica de Alejandro Portes (1998:18) se refiere sobre todo al trabajo de Robert Putnam, según se desprende de su argumentación en el artículo citado, al tiempo que señala a Michael Woolcock como uno de los autores que más avances ha realizado en este sentido a partir del análisis de procesos de desarrollo en los países del Tercer Mundo (Portes, 1998:21). M. Woolcock (1998): “Social capital and economic Development: toward a theoretical síntesis and policy framework”, constituye el trabajo teórico más reconocido del autor en este sentido.

que los actores están insertados (*embedded*) son, al mismo tiempo, componentes de la estructura social y recursos para el individuo. De ese modo, comenta, corresponde al investigador seleccionar el punto de vista desde el cual llevar a cabo la observación, centrando su atención en los *networks* egocéntricos y partiendo de individuos focales para estudiar el capital social de que disponen –acercamiento egocéntrico-, o bien estudiar la totalidad de relaciones sociales en una determinada comunidad para estudiar la dotación general de capital social.

En esta perspectiva analítica, aunque sin hacer una referencia explícita a la noción de capital social, se inscribe el trabajo de M. Granovetter (1973 y 1983), planteó la importancia de las redes sociales desde una doble perspectiva. Para Granovetter los lazos fuertes y débiles que caracterizan las redes de relaciones sociales entre individuos pueden ser vistas tanto desde el punto de vista micro, como macro social. Desde el primer punto de vista, constituyen un recurso para el individuo en tanto que desde el punto de vista colectivo, conforman los instrumentos que hacen posible la cohesión entre los diferentes grupos sociales que estructuran la sociedad.

Aunque volveremos sobre esta cuestión más adelante, cabe señalar aquí que, para este autor la posibilidad de cohesión social descansa fundamentalmente en los lazos débiles puesto que son éstos los que cumplen la función de enlazar miembros de diferentes grupos sociales dentro del conjunto más amplio de la comunidad – es decir, las unidades básicas que componen la estructura social- en tanto que los lazos fuertes, que tienden a estar concentrados dentro de grupos particulares. Es así como las redes de interacción de pequeña escala se traducen en patrones de gran escala –tales como los fenómenos de difusión, la movilidad social, la organización política o la cohesión social-, y que estos, a su vez, retroalimentan los pequeños grupos (Granovetter, 1973).

Por otro lado, J. Durston (2000: 25) comenta que, aunque los procesos por los cuales el capital social institucional comunitario o “meso” surge del capital social “micro” o individual y, eventualmente, de otros orígenes, son poco comprendidos, complejos y variados, resulta ya evidente que las dos formas no son antitéticas. Para este autor, el capital social individual es un precursor del capital social comunitario, al tiempo que éste constituye uno de los recursos que sirve para la acumulación de aquel.

Realiza así una diferenciación explícita de ambas formas de capital social. De ese modo, por una parte se entiende el capital social individual en el sentido de P. Bourdieu, es decir, como el crédito acumulado por la persona en la forma de “reciprocidad difusa” que puede reclamar a otras personas para las cuales ha realizado, en forma directa o indirecta, servicios o favores en el pasado (Durston, 2000: 21).

La construcción de capital social colectivo a partir del individual se realizaría así (Durston (2000:25) a través del aumento de escala en las relaciones sociales estables desde

los contratos diádicos entre dos individuos (precursor del capital social), a redes ego-centradas (capital social individual) o “micro”, de las cuales a veces emergerían instituciones comunitarias de capital social (nivel “meso”). La argumentación de Durston no se basa así tanto en las características estructurales de las redes sociales, como en el caso anterior, sino más bien en el proceso de institucionalización, es decir, un proceso mediante el cual las instituciones locales de cooperación y cogestión emergen como un resultado frecuente de la interacción de estrategias individuales. La institucionalidad del capital social comunitario surgiría así a través de algunos de los siguientes procesos (Durston, 2000:24):

- la coevolución de las estrategias individuales de las personas
- las decisiones racionales y conscientes de los individuos que componen la comunidad
- la socialización de las normas relevantes de una cultura en la infancia y la niñez

Las instituciones funcionan cuando tienen capital social, no gracias al capital social de alguna persona en particular. Si descansa en el capital social de una persona o un solo grupo, la institución ha sido cooptada” (Durston 2001:12).

3.3.2. Su importancia para el logro de objetivos de desarrollo comunitarios

La importancia del capital social como recurso clave para la puesta en marcha de procesos de desarrollo territorial pueden resumirse en tres tipos de cuestiones: sus propias características intrínsecas, su papel en la potenciación de otras formas de capital y, finalmente, por constituir un ingrediente vital en los procesos de innovación que subyacen a todo proceso de cambio en las condiciones socioeconómicas del territorio.

A) Por sus características intrínsecas

- Constituye un recurso territorial por excelencia, en el sentido de que es “no transable”. Es un producto estrechamente vinculado con las dinámicas locales y, como tal, no puede ser importado o exportado, adquirido o imitado. Su creación y supervivencia depende de la voluntad de los actores locales y adquiere formas que se modifican conforme lo hace la sociedad local, por lo que está fuertemente anclado al territorio.

- El capital social presenta importantes diferencias cualitativas con otras formas de capital presentes en los procesos de desarrollo. En particular, su carácter diferenciado deriva del hecho de que no se agota con su uso, sino que se incrementa con él o, lo que es lo mismo, se agota si no se lo utiliza (Ostrom, 2000:179) ya que la existencia de redes de cooperación genera un efecto multiplicador que se intensifica con la práctica y la interacción cotidianas.

En ese sentido, se ha afirmado (Michael Taylor, 2001:142) que las organizaciones locales preexistentes son en sí mismas una forma de capital social y pueden desarrollar nuevas formas de capital social”. Éste suele ser, por ejemplo el caso de las organizaciones cooperativas, las que, como ha señalado A. Hirschman (1986:72) suelen dar resultados más allá de los objetivos específicos para los que fueron creados, tales como el establecimiento y reforzamiento de los nexos de amistad y camaradería de sus miembros, o una mayor participación en los asuntos públicos debida al ejercicio del debate y la resolución de conflictos al interior de la misma. De esa manera, señala, cuando una organización cooperativa se encuentra en dificultades financieras, es muy probable que también los beneficios intangibles se conviertan en pérdidas como “orgullo herido o pérdida de confianza en si mismo”.

- A diferencia de otras formas de capital, constituye un “bien público” (Putnam, 2001:94) toda vez que no es propiedad privada de aquellos que se benefician directamente del mismo al participar directamente en su construcción mediante redes sociales. Bien al contrario, Piselli (2003:74) los beneficios de una red informal o formal no son, por lo general, apropiables o aprovechables por un grupo de personas sino que pueden tener efectos positivos para toda la sociedad local.

La presencia en el seno de una comunidad de redes sociales dotadas de sentido de confianza y reciprocidad, con resultados positivos tangibles tanto para sus integrantes como para el resto de la sociedad, resultará en una alta probabilidad de extenderse, profundizarse o reproducirse en nuevas redes que alimentarán de manera sinérgica ese proceso. De allí la importancia señalada por E. Ostrom (2000:200) de que el Estado enfoque parte de sus esfuerzos en términos de desarrollo en impulsar la formación de organizaciones sociales de diverso tipo, puesto que ello incrementa la capacidad de los grupos de aprender de los demás, intercambiar información confiable acerca de lo que funciona y de lo que no lo hace, así como monitorear la responsabilidad de sus propios miembros.

- Un último aspecto de importancia para los procesos de desarrollo derivado de sus características intrínsecas lo constituye el hecho de que constituye un ingrediente indispensable en la generación de una verdadera *proximidad construida* (Méndez, 2002; Rallet y Torre, 2005) entendida como activación de la proximidad geográfica a partir de la acción colectiva de los actores locales.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la noción de capital social, hace referencia no tanto a la proximidad “geográfica” como a la “relacional” u “organizativa”, definidas como la capacidad de una organización de hacer que sus miembros interactúen entre si (Rallet y Torre, 2005:49). En ese sentido, las dotaciones de capital social en un territorio determinado constituyen el instrumento más importante para la puesta en marcha de procesos de acción colectiva en el marco de un proyecto territorial.

B) Porque incrementa el rendimiento de otras formas de capital

Tal como ponen en evidencia Moulaert y Nussbaumer (2005:55) el capital necesario para la puesta en marcha de procesos de desarrollo local es necesariamente multidimensional. En esa perspectiva, el capital social tiene la capacidad de incrementar el rendimiento de las otras formas de capital (Ostrom, 2000; Portes y Landolt, 2000) – empresarial, humano o ambiental (Tabla 3.1)-.

Resulta un hecho evidente que, en un entorno donde la información fluye, la cooperación constituye un mecanismo habitual de acción y los conflictos se resuelven fácil y rápidamente, el capital humano, es decir, las habilidades, conocimientos y capacidades individuales- tiene mayores posibilidades de alcanzar niveles elevados de rendimiento.

El conocimiento tácito que caracteriza la mano de obra de ciertos espacios es un conocimiento que se adquiere a través del desarrollo cotidiano de la propia actividad y, puesto que gran parte de ese conocimiento es externo a la empresa, mediante la participación en redes sociales locales que propician así la circulación de la información y el conocimiento compartido (Albertos, *et.al.*, 2004:37).

Tabla 3.1. El capital social y su interrelación con otras formas de capital

	Capital empresarial	Capital social	Capital humano	Capital ecológico
Capital empresarial	Inversión en maquinaria /fábricas, etc.	Codificación del capital institucional a la lógica económica	Entrenamiento de fuerza de trabajo para actividades económicas	Inversión en eco-economía
Capital social	Valorización de las dinámicas sociales en las actividades económicas	Dinámicas sociales / Construcción de sistemas de normas y valores	Procesos de aprendizaje y cooperación	Administración y desarrollo de normas en relación con el entorno medioambiental
Capital Humano	Valorización del capital humano en el sistema empresarial	Impacto del conocimiento en la capacidad institucional. Mejoras en la dinámica institucional	Mejora en las habilidades y el conocimiento	Habilidades y conocimientos mejorados para la reproducción de los ecosistemas
Capital ecológico	Capitalismo "verde":sistemas ecológicos de producción y consumo	Impacto ambiental sobre los patrones de interacción y sistemas de normas	Mejora de la calidad del entorno físico y natural	Reproducción del capital ecológico-ecosistema

Fuente: Moulaert y Nussbaumer (2005)

En el ámbito empresarial, uno de los beneficios más destacados derivados de la presencia de capital social en un territorio consiste en la reducción de los costos de transacción entre las empresas, derivado de la confianza interpersonal desarrollada por los individuos que llevan a cabo las mismas.Como ha señalado Macaulay (1963, citado por

Granovetter, 1985:497) la resolución de disputas es facilitado por la incrustación de los negocios en relaciones sociales, señalando que, una vez que las redes sociales entre las empresas se han desarrollado suficientemente, cuando surge un conflicto las partes tienden por lo general a negociar una solución como si nunca hubiera existido un contrato detallando cómo proceder en esa situación.

En otras palabras, puede decirse que es un hecho admitido que las relaciones sociales en que se insertan los intercambios económicos entre las empresas, constituyen un mecanismo esencial en el sostenimiento y la construcción de redes empresariales. En otras palabras, desde los distritos industriales y Sistemas Productivos Locales hasta los *clusters* empresariales de diverso tipo tienen, en parte, su razón de ser en ciertas características de las relaciones sociales que están en su base y que permiten esas formas organizativas intermedias entre el mercado y la jerarquía tan estudiadas en los procesos de desarrollo territorial (Granovetter, 1985; Benko y Lipietz, 1994).

C) Porque constituye un recurso para los procesos de innovación –entendidos en el sentido amplio de innovación empresarial y social (Méndez, 2002; Albertos, *et.al.*, 2004; Moulaert y Nussbaumer, 2005) que están en la base de todo proceso de cambio socioeconómico.

La construcción de territorios innovadores se caracteriza según D. Maillat, 1995; citado por Albertos, *et.al.*, 2004:27) por la presencia conjunta de procesos de interacción y aprendizaje colectivos.

Así, por un lado y desde el punto de vista empresarial, las redes sociales y empresariales de cooperación basadas en la confianza mutua constituyen elementos clave a la hora de poner en marcha procesos de innovación de carácter no rutinario y necesitados de importantes *inputs* de información y conocimiento.

Pero también, por otra parte, el capital basado en redes sociales representa el ingrediente vital para otro tipo de innovación, aquella de carácter social. El concepto de innovación social da cuenta de dos tipos de procesos (Moulaert y Nussbaumer, 2005; Moulaert, *et.al.*, 2005), por un lado, la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas y, por otro, la innovación en las relaciones sociales entre individuos y entre grupos de modo que éstos sean capaces de desarrollar nuevas formas de gobernanza –incluyendo relaciones con el contexto institucional- que den lugar a la satisfacción de aquellas.

En otras palabras, las redes sociales de cooperación, formalizadas o de carácter informal resultan indispensables para la realización de proyectos comunes y para la creación de un clima social en donde se hace perceptible cierta movilización a favor del desarrollo local (Albertos, *et.al.*, 2004:26).

3.3.3. El “lado oscuro” del capital social

La idea de capital social es frecuentemente asociada al desarrollo en términos positivos. En otras palabras, el argumento que guía la mayor parte de los estudios gira en torno a la idea de que, en aquellas comunidades donde es posible detectar mayores niveles de capital social, pueden esperarse resultados más alentadores en términos de desarrollo.

Sin embargo, existe un costado menos tratado pero sobre el que hay un acuerdo generalizado y que tiene que ver con el hecho de que el capital social presenta también un “lado oscuro” (Portes y Landolt, 2000; Portes, 1998, Ostrom, 2000:176) que puede dar lugar a resultados negativos en las dinámicas de los grupos sociales y, consecuentemente, en los procesos de desarrollo. En ese sentido, Trigilia (2001:430) señala que “sólo un análisis extremadamente detallado e históricamente orientado puede ayudar a clarificar el modo en que la interacción de variables culturales, políticas y económicas no sólo impulsan u obstruyen la creación de capital social y condicionan su uso para el desarrollo local”

El ejemplo más evidente en este sentido lo constituyen las organizaciones criminales como la mafia o las bandas organizadas en barrios de ciertas ciudades, organizaciones racistas, cuyos objetivos inciden negativamente en el conjunto de la sociedad pero que, como grupo social, están dotados de fuertes lazos internos de confianza y reciprocidad.

Algunos autores, como N. Uphoff (2000) consideran que las redes sociales cuyos fines no consisten en la búsqueda de ciertos resultados positivos para la comunidad, no pueden ser consideradas como capital social y, en el mismo sentido, J. Durston (2000:16) considera que las mafias y el clientelismo autoritario no son, esencial y principalmente, instituciones de reciprocidad y cooperación. Sin embargo, otros autores, como M. Rubio (1997), consideran que existen dos tipos de capital social, por un lado, aquel que da lugar a resultados positivos y, por otro, aquel cuyas consecuencias son negativas para el resto de la sociedad o para algún grupo concreto integrante de la misma. Los denomina capital social “productivo” y “perverso” respectivamente.

Las posiciones en este sentido son, por lo tanto, encontradas; sin embargo, puede decirse que, pese a ello, se han identificado ciertas posibles consecuencias negativas derivadas de las características intrínsecas de las redes sociales, lo que ha dado lugar, como veremos, a la consideración de que para que las comunidades puedan poner en marcha y de manera sostenible procesos de desarrollo deben combinar diversas formas de capital social.

Aunque volveremos sobre la cuestión al tratar cada una de las formas de capital social en el apartado siguiente, señalaremos aquí algunas de las consecuencias negativas más destacadas en la literatura y resumidas muy claramente por Alejandro Portes (1998),

quien identifica cuatro tipos principales de consecuencias negativas derivadas de la presencia de fuertes lazos de unión comunitarios:

- En primer lugar se considera que las redes sociales dotadas de fuertes normas de reciprocidad internas al grupo pueden generar exclusión. Tómese como ejemplo el caso de ciertas comunidades étnicas en muchas grandes ciudades en relación con las cuales es posible advertir que “las mismas relaciones que incrementan la facilidad y eficiencia de los intercambios económicos entre sus miembros, restringen implícitamente a los *outsiders*” (Waldinger, 1995, citado por Portes, 1998:15). A la misma conclusión llegan también estudios realizados en el ámbito rural, en relación con lo cual se ha señalado (Moyano Estrada, 2005:14) que si los sentimientos de confianza mutua y el intercambio de servicios y recursos se extienden sólo a los miembros de la familia o a los parientes más cercanos, ello podría resultar contraproducente para el desarrollo de la comunidad en la medida en que su efecto principal consistiría en reforzar las lealtades étnicas y familiares de los individuos, desincentivando la movilidad social y las relaciones extragrupales.

Por otra parte Moyano Estrada (2005), siguiendo a Woolcock (1998) ha señalado también que resulta importante considerar que, si bien la existencia de un alto grado de enraizamiento de los individuos que forman parte de un grupo o comunidad puede ser un factor positivo en una primera fase, al facilitar la ayuda mutua y la solidaridad entre los individuos, una vez que el proceso está avanzado, ese *stock* de capital social en forma de integración puede convertirse en vehículo de nepotismo o corrupción y, en consecuencia, ser una traba para que dicha comunidad de un salto cualitativo en su desarrollo.

- En segundo lugar, se sostiene que, bajo ciertas condiciones, las redes sociales pueden, en una situación inversa a la anterior, tener efectos negativos para los integrantes del grupo al desalentar a aquellos individuos más emprendedores, al obstaculizar o impedir el éxito de sus iniciativas. Esto ocurriría cuando los emprendedores exitosos dentro de un determinado grupo son presionados por su círculo próximo con el objeto de obtener dinero en el caso de comunidades donde las relaciones interpersonales se asientan ante todo en vínculos de solidaridad. El capital social de quienes reclaman se basaría precisamente en el acceso privilegiado a los recursos del emprendedor.

- Un tercer tipo de consecuencias negativas consistiría en la reducción de los niveles de libertad individual. En otras palabras, si bien los fuertes lazos sociales dentro de una comunidad pueden, dentro de ciertos límites, dar lugar a una intensa vida comunitaria y una afirmación de las normas locales, -algo que ha sido destacado especialmente por J. Durston (2000) para el caso de las comunidades rurales- también pueden dar lugar a fuertes condicionantes a los niveles de libertad personal, en la medida en que las relaciones sociales actúan como mecanismos muy eficaces de control social, haciendo que los jóvenes o personas de carácter independiente o innovador decidan abandonar el lugar en busca de ámbitos.

- Finalmente, un último aspecto susceptible de aparecer como una consecuencia de las dinámicas generadas por redes sociales y que resulta especialmente importante en nuestro caso, como tendremos oportunidad de observar en el capítulo correspondiente al análisis del capital social en el Alto valle del Colorado, hace referencia al hecho en que los casos de éxito debidos a ciertos emprendedores tienen el efecto de minar el capital social comunitario. Se trata de casos en que la solidaridad del grupo y la construcción de su propia identidad se asientan justamente en el hecho de haber compartido experiencias adversas de modo que la cohesión está basada en la imposibilidad de éxito de ninguno de sus miembros.

Cabe destacar especialmente una de las formas más comunes de capital social negativo con consecuencias muy importantes desde el punto de vista del desarrollo suele plantearse en la interfaz entre Estado y sociedad civil y se ha generalizado con el concepto de “clientelismo”. Esta noción ha servido para identificar a una de las formas más habituales de relaciones sociales que dan lugar a resultados negativos.

Las relaciones sociales de carácter clientelista entre Estado y sociedad civil, constituirían así el opuesto de las relaciones sinérgicas que se analizan en el apartado siguiente (Durstun: 2001:36), toda vez que los actores tratan de acceder a los recursos a través de líderes locales que desempeñan un papel de intermediarios entre las organizaciones y los habitantes (Molenaers, 2006:130).

Se trata de un problema particularmente agudo en los países latinoamericanos, toda vez que, como señala B. Kliksberg (2000:188) el clientelismo es una de las formas favoritas que adopta la manipulación esos países. Una de las consecuencia inmediatas del desarrollo de relaciones clientelísticas es la exclusión de grupos concretos de población, generando sociedades crecientemente fragmentadas e incapaces de desarrollar una cooperación horizontal (Molenaers, 2006:123).

El capital social de grupos privilegiados tiene, en ese sentido, el efecto de actuar como un potente mecanismo de exclusión de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, afectando de manera importante contra la cohesión social.

4. Capital social, contexto institucional y procesos de desarrollo

Como se menciona más arriba, uno de los temas en los que la cuestión del capital social ha resultado más popular en las ciencias sociales es en el ámbito de los estudios sobre el desarrollo. Su abordaje ha dado lugar a dos tipos de perspectivas (Woolcock, 1998; Moyano Estrada, 2005) identificadas como concepciones “micro” y “macro”²¹

²¹ Como bien señala M. Woolcock (1998:199) la idea de “macro” tiene sobre todo un carácter heurístico, toda vez que los trabajos inmersos en esa corriente apuntan a estudiar las relaciones sociales establecidas entre los niveles “macro” y “meso” de la estructura social.

dando lugar a una concepción “bidimensional” del capital social desde la perspectiva del desarrollo.

El primero de estos enfoques tiene su núcleo principal en los estudios sobre el empresariado étnico en diversas ciudades de Estados Unidos, en la línea de los trabajos de Alejandro Portes (1995 y 1998) y Portes y Sensenbrenner (1993), enlazando también con los trabajos de Mark Granovetter (1985 y 1995) aunque, como hemos visto, no se hiciera en ellos referencia explícita a la idea de capital social.

En el nivel “macro” la noción de capital social se abordó, sobre todo, en el marco de las investigaciones institucionalistas sobre las relaciones Estado-sociedad civil entre cuyos precursores más relevantes se encuentra Peter Evans (1996a), aunque posteriormente, Michael Woolcock (1998) ha incursionado también en la temática constituyéndose en un referente en esta perspectiva.

Tabla 3.2. Enfoques “micro” y “macro” del capital social

	nivel "micro"	nivel "macro"
Incrustación	capital social de unión (<i>bonding social capital</i>)	Redes sociales "público-privado"
Autonomía	capital social de puente (<i>bridging social capital</i>)	Eficiencia / credibilidad / transparencia de las organizaciones y burocracia pública

Fuente: Woolcock, (1998)

Pero en el caso de los dos últimos autores citados, podría decirse que quizás su aportación más relevante haya sido el intento de elaborar una síntesis de las perspectivas “micro” y “macro” a partir de los elementos que ambos abordajes tiene en común, a saber, las nociones de incrustación (*embeddedness*) tratado al comienzo de este capítulo y autonomía (*autonomy*).

Tal como señala Moyano Estrada (2005:7) la idea del *embeddedness* ampliamente difundida durante los años '80 ha ido acompañada de la idea de que los beneficios que, en una sociedad concreta, se obtienen de los procesos de “incrustación” –es decir, la participación en densas redes de interacción social- van siempre acompañados de costes cuyo cálculo costo-beneficio cambia conforme avanza el proceso de desarrollo y que, como hemos visto antes, pueden derivar en resultados negativos tanto para los individuos como para los grupos.

De ese modo en el campo de estudios del capital social, se comenzó a prestar atención a otro tipo de redes sociales más allá de aquellas que unen a individuos en el seno de una comunidad, dando lugar a la idea de “autonomía” como un instrumento conceptual

orientado a evaluar si en una determinada situación prevalecían los primeros o los segundos.

Es preciso señalar también que las nociones de *embeddedness* y *autonomy* no tienen el mismo significado en los niveles “micro” y “macro” del análisis. En el nivel “micro”, el primero de esos conceptos se relaciona con los lazos intracomunitarios, en tanto que el segundo da cuenta de la medida en que los miembros de una comunidad tienen también acceso a un determinado número de miembros no comunitarios (Woolcock 1998:164).

Mientras tanto, en el enfoque “macro”, la idea de incrustación alude a las redes sociales que cruzan la frontera público-privado, en tanto que la idea de autonomía remite a la eficiencia, credibilidad, transparencia, etc. de las organizaciones (Tabla 3.2), es decir, pone de manifiesto el hecho de que los responsables de las políticas públicas no se encuentren conectados sólo con agentes económicos poderosos, “al tiempo que se encuentran gobernados por un *ethos* que los impulsa a perseguir metas colectivas.

4.1. Dimensiones y componentes del capital social colectivo (nivel micro)²²

Una cuestión siempre destacada en la relación entre capital social y procesos de desarrollo territorial, es la existencia de diversas manifestaciones de capital social, es decir, diferentes tipos de redes sociales con diferentes significados y diferentes funciones para las comunidades y a su análisis se dedica el presente apartado.

Las formas y funciones del capital social a nivel comunitario

Entre las interpretaciones más habituales del capital social colectivo en el ámbito de los estudios sobre desarrollo destaca claramente la denominada perspectiva “de redes” (Woolcock y Narayan, 2000)²³.

En ese enfoque el capital social en el seno de una comunidad se define como las redes y normas que permiten la organización y coordinación de los individuos que la integran facilitando, por lo tanto, la acción colectiva (Uphoff y Wijayarathna, 2000, Woolcock, 2001). Residiría, por lo tanto, no en las relaciones interpersonales diádicas, sino

²² Nos referimos aquí a capital social “colectivo” como sinónimo de “comunitario, para hacer referencia simplemente al capital social en tanto atributo de las comunidades por oposición al capital social individual.

²³ Como señalan estos autores, existe también otra perspectiva, a la que denominan “visión comunitaria” que identifica el capital social con la mera presencia de organizaciones locales como clubes, asociaciones de interés o grupos cívicos siendo, por lo tanto, la densidad de este tipo de organizaciones en un determinado lugar lo que determina la importancia del capital social acumulado en el mismo. La principal debilidad señalada en relación con esta perspectiva radica fundamentalmente (Woolcock y Narayan 2000:5), en el hecho de que en esa perspectiva, “más es igual a mejor” y que por lo tanto el capital social tiene siempre un efecto positivo. Se omite, por lo tanto, el hecho de que ciertas redes sociales pueden dar lugar a “capital social perverso” (Rubio, 1997) generando, por lo tanto, externalidades negativas para la sociedad. Según A. Portes (1998:15) este hecho se basa en la “tendencia sociológica a ver que sólo hechos positivos surgen de la sociabilidad en tanto que los hechos negativos se asocian al comportamiento del *homo economicus*”

en los sistemas complejos, en sus estructuras normativas, gestionarias y sancionadoras (Durstón, 2000).

Tomando como punto de partida la identificación realizada por M. Granovetter (1973 y 1983) de diferentes tipos de enlaces que caracterizan a las redes sociales –concretamente, lazos “fuertes” y “débiles”-, con diferentes atributos y funciones para las personas, se reconoce en este enfoque la naturaleza multidimensional de las fuentes del capital social.

De ese modo, se distinguen dos tipos básicos de capital social (Gittell y Vidal, 1998, citado por Woolcock, 2001): capital social de unión (*bonding social capital*) y capital social puente (*bridging social capital*)²⁴, que hacen alusión respectivamente a las dimensiones de incrustación y autonomía antes comentadas. Se entiende, por lo tanto, que las diversas comunidades se caracterizan por contar con diferentes combinaciones de estas dimensiones del capital social capaces de dar lugar a una gran variedad de resultados asociados con dicho capital en cada caso.

- La idea de capital social de unión (Narayan, 1999) se identifica con los lazos que caracterizan la relación entre personas dentro de la propia comunidad o de su grupo primario de pertenencia (Woolcock, 2000, Moyano Estrada, 2005), es decir, de personas que comparten ciertas características comunes (Grootaert *et.al.*, 2004:4). En otras palabras, se trata, por un lado, de las vinculaciones entre personas dotadas de una mayor motivación para cooperar o prestar ayuda en caso de necesidad y, por otro, de los contactos más fácilmente accesibles para los individuos

La función más destacada de este tipo de lazos, además de dotar a los grupos de un sentido de identidad y de propósitos e intereses comunes, consiste en la reducción del riesgo y la incertidumbre (Barr, 1998, Woolcock, 2001), y por ello, tienen una gran importancia desde el punto de vista del desarrollo, en particular para los grupos sociales más desfavorecidos –ciertos grupos étnicos (Portes y Sensenbrenner, 1993), habitantes de chabolas, etc.- que tienen así una fuerte dependencia de este tipo de lazos Ericksen and Yancey (1977:23, citado por Granovetter, 1983).

²⁴ Algunos autores (Fox, 1996, Heller, 1996) incluyen también una tercera categoría, a la que se ha denominado capital social de enlace (*linking social capital*), para representar las redes verticales de interacción con individuos cuya característica consiste en su capacidad de acceder a recursos de poder. Sin embargo, no incluimos aquí esa categoría, ampliamente utilizada en el marco de los estudios a nivel comunitario, puesto que en nuestro trabajo se tratan más adelante al considerar las relaciones sociales en la interfaz entre el ámbito público y el privado. Cabe señalar también, que las clasificaciones no se detienen en esas tres categorías, J. Durstón (2002), por ejemplo, hasta seis categorías diferentes de capital social: 1. Individual, 2. Grupal, 3. Comunitario, (las diferencias entre 2 y 3 consistirían en que, en el primer caso los individuos integrantes de la red no pertenecen necesariamente a una misma comunidad, mientras que en el segundo caso sí lo son) 4. Capital social “de puente”, 5. Capital social “de escalera” (considerado como aquel donde hay reciprocidad con control asimétrico, como en una relación “patrón-cliente”, y 6. Capital social societal, consistente en un atributo de toda la sociedad (escala nacional).

Sin embargo, como hemos visto, cuando un cierto grupo o comunidad permanece “rígidamente cerrado hacia el exterior, es decir, estableciendo niveles de exclusión que la llevan a fijar límites netos entre miembros y no miembros de la comunidad”²⁵ da lugar a lo que se denomina “particularismo” que está en la base de los procesos de segregación cualesquiera sea el parámetro de la estructura social (Blau, 1974) a lo largo de lo cual se constituye el mismo.

- Ello nos remite a la importancia antes mencionada de que los individuos además de estar inmersos en densas redes sociales “de unión” puedan contar también con cierto grado de autonomía, y es así como adquieren relevancia otro tipo de lazos sociales con un sentido diferente y que dan lugar a una nueva forma de capital social: el denominado capital social de enlace (*bridging social capital*).

La idea básica que subyace a este concepto consiste en que si, por un lado, las personas con las que un determinado individuo se halla unido por lazos fuertes están más motivadas para prestarle ayuda, aquellas a quienes está unido por lazos débiles se mueven, justamente por ello, en círculos diferentes lo que le permite acceder a información y, en general, a recursos diferentes de los que le son habituales (Granovetter, 1973).

Desde el punto de vista colectivo, este tipo de lazos vienen a sugerir el grado en que los miembros de una comunidad tienen posibilidad de acceder a grupos o áreas de interés situados fuera de la propia comunidad (Moyano Estrada, 2005:8). Como señala Woolcock (1998:168) se trata de una idea ampliamente tratada en el campo de la sociología y atribuida originalmente al sociólogo G. Simmel, el hecho de que “las comunidades pobres necesitan generar lazos sociales más allá de sus grupos primarios si pretenden alcanzar en el largo plazo resultados positivos desde el punto de vista del desarrollo.”

De ese modo, han sido destacados dos tipos de “externalidades” útiles para el desarrollo territorial generadas por ese tipo de redes. Por un lado, al “abrir” las redes hacia grupos diferentes tiene la capacidad de evitar los efectos de “particularismo” antes mencionados y generar externalidades positivas, la más importante de las cuales consiste en la cohesión social (Granovetter, 1983; Putnam y Goss, 2003).

Si en el caso de los lazos fuertes y débiles, la diferencia entre ambos depende únicamente de las características estructurales de los enlaces – tales como la frecuencia o la intensidad de los mismos-, los límites entre lazos de unión y lazos de puente dependen del contexto y las características de la sociedad estudiada y, en ese sentido, este tipo de

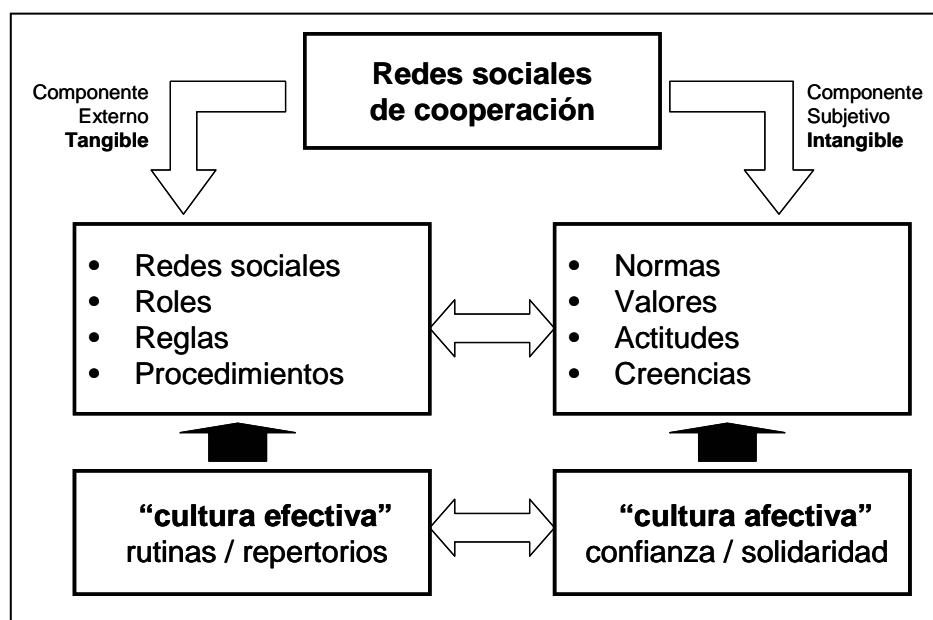
²⁵ Señala el autor en este sentido (Mutti, 1998:102) que en el caso italiano, el particularismo que caracteriza a las relaciones sociales en las regiones del Sur, tiene el efecto de “impedir el desarrollo del espíritu de cooperación y de confianza interpersonal e institucional que resulta indispensable para la modernización.”

trabajos establecen claramente la forma en que se determinan, así como las formas en que son construidas y mantenidas (Grootaert, *et.al.* 2004:4)²⁶.

Componentes del capital social colectivo

Además de lo anterior, otra cuestión a tener en cuenta en relación con el capital social es que, cualesquiera sea manifestación –comunitario o de puente- este concepto encierra en realidad dos tipos bien diferenciados aunque íntimamente interrelacionadas de componentes (Fig. 3.6). Así, en los estudios sobre desarrollo, el capital social suele ser entendido por lo general como conformado elementos estructurales, por un lado, y cognitivos, por otro (Krishna y Uphoff, 1999; Uphoff, 2000; Uphoff y Wijayaratna, 2000; Krishna y Shrader, 2002; Grootaert, *et.al.*, 2004).

Figura 3.6. El capital social y sus componentes



Fuente: Elaboración propia con base en Uphoff (2000)

Los aspectos estructurales del capital social se relacionan así con aspectos como las redes sociales en si mismas, así como los roles, reglas, procedimientos y precedentes que contribuyen a la cooperación y, en particular, a la puesta en marcha de procesos de

²⁶ La diferenciación capital social de unión y capital social puente guarda una estrecha relación con las nociones de lazos fuertes y débiles en Mark Granovetter, puesto que cumplen funciones similares, es decir, de cooperación y ayuda mutua en el caso de los lazos fuertes y capital social de unión, por un lado y acceso a recursos no disponibles en la comunidad en el caso de los lazos débiles y capital social de puente. Sin embargo, debe señalarse una diferencia importante entre aquellos y estos. A diferencia de Es así como, mientras los lazos fuertes fragmentan la sociedad en pequeños grupos (Blau, 1974), la integración de éstos en la sociedad depende de los lazos débiles porque son éstos los que se extienden más allá de los círculos íntimos y establecen las conexiones intergrupales sobre las que descansa la integración macro social” (Granovetter, 1983:220).

acción colectiva beneficiosos para toda la comunidad a través de cuatro tipo de procesos: toma de decisiones, movilización y gestión de recursos, coordinación de actividades y resolución de conflictos.

Por otro lado, los aspectos cognitivos estarían compuestos por procesos mentales reforzados por la cultura y la ideología de las personas (Uphoff, 2000) dando lugar a normas, valores, actitudes y creencias que hacen posible el comportamiento cooperativo y la acción colectiva.

Podría decirse entonces (Krishna y Uphoff, 1999), que los elementos incluidos dentro de la primera de las categorías facilitan la acción colectiva, en tanto que aquellos contenidos en la segunda predisponen a los individuos hacia formas de organización beneficiosas para el conjunto. Ambos componentes son el resultado de consideraciones instrumentales y normativas respectivamente. Las primeras consisten de las rutinas y repertorios que crean lo que N. Uphoff (2000:231) denomina una *cultura efectiva* que da lugar a una confianza compartida en la viabilidad de los emprendimientos cooperativos o colectivos. En tanto que las segundas darían lugar a una cultura *afectiva* (Uphoff, 2000:231) que da lugar a un sentido de confianza y solidaridad que está en la base de los emprendimientos colectivos o cooperativos.

4.2. Capital social, contexto institucional y construcción de sinergias entre Estado y sociedad civil (nivel macro)

El enfoque del capital social, en el marco de las investigaciones sobre desarrollo, desde una perspectiva “macro” tuvo su origen a mediados de la década de los '90 en un movimiento orientado construir una perspectiva institucional más abarcativa de los problemas del desarrollo (Evans, 1997) y superar, por lo tanto los supuestos de la economía clásica en relación con el hecho que las únicas instituciones que importan en relación con los procesos de desarrollo son aquellas directamente orientadas a facilitar las relaciones de mercado).

En términos generales, dicha perspectiva parte de una concepción de las relaciones entre Estado y sociedad civil que se oponen el carácter artificial de las concepciones que establecen divisorias estancas entre el Estado y la sociedad civil. Autores como E. Ostrom (1996:1973), plantean en este sentido que “la gran divisoria entre el Estado y la sociedad civil constituye una trampa conceptual que surge de de las rígidas barreras disciplinarias en torno al estudio de las instituciones humanas”.

De ese modo, y de acuerdo con P. Evans (1997) dicho movimiento tiene su origen en dos tipos de factores desencadenados especialmente en la década de los '80 del siglo pasado:

- En primer lugar, un impulso muy importante a esa ampliación de la perspectiva institucional de los procesos de desarrollo, provino de la reintroducción del Estado como un actor central en el desarrollo capitalista, como resultado de la constatación de que el “milagro” de la recuperación económica de los países del Sudeste asiático se debía en gran parte a la construcción de burocracias estatales eficientes Evans (1996a:1034).

-En segundo lugar, el creciente auge de los estudios centrados en el capital social, es decir, el interés por tratar a las redes sociales de confianza y reciprocidad como una forma de capital más, tan útil como las habitualmente consideradas en los procesos de desarrollo forzaron también un avance en esa nueva perspectiva. Como hemos visto antes, el vigoroso resurgimiento de la perspectiva sociológica en la economía durante los '90 como consecuencia de los avances en el ámbito de la sociología económica permitió advertir que diversos aspectos de la vida económica parecen quedar mejor explicados desde una perspectiva sociológica (Portes, 1995).

Ambos enfoques han discurrido por caminos generalmente separados, al punto que la integración de ambas perspectivas no se abordó hasta avanzada la década de los '90 (Evans, 1996a; Woolcock, 1998; Putnam y Goss, 2003).

El trabajo de R. Putnam (1993) ha sido, pese a las críticas recibidas en otros aspectos, muy importante en ese sentido al constatar en su popular obra sobre el desarrollo en las regiones italianas que el compromiso de los individuos y grupos que integran la sociedad civil con los asuntos públicos fortalece las instituciones del Estado, en tanto que una burocracia pública efectiva crea un ambiente en el cual el compromiso cívico es más probable que prospere.

En otras palabras, que los “sistemas políticos legitimados pueden, a través de sanciones y recompensas de diverso tipo, producir confianza, cooperación, compromiso y participación y, por lo tanto, buen rendimiento institucional y desarrollo” (Mutti, 1998:18) o, por el contrario, fomentar el individualismo y las relaciones de carácter clientelar (Trigilia, 2001: 6) que terminan afectando de manera negativa las dinámicas territoriales.

De esa manera, el nuevo enfoque de los procesos de desarrollo, se basa en una perspectiva sinérgica entre las redes de capital social y el contexto institucional, en que las mismas se desarrollan se basa en tres tipos de conclusiones (Woolcock y Narayan, 2000):

- En primer lugar, reconocen el hecho que ni el Estado ni las sociedades son inherentemente buenos ni malos. Antes bien, el impacto producido por los gobiernos, empresas y organizaciones civiles en el cumplimiento de objetivos colectivos es siempre variable.

- En segundo lugar, se admite ahora que no parece suficiente con una adecuada estructura de incentivos de mercado para alentar el desarrollo en espacios concretos, sino que, por el

contrario, ni el Estado, ni las empresas, ni la sociedad civil tienen la capacidad de poner en marcha los mecanismos necesarios para promover un desarrollo sostenible y de amplio alcance, al tiempo que tampoco puede considerarse que un único tipo de instituciones resulta apropiado para todas las situaciones (Nugent, 1993:629). Se requieren, por lo tanto, diverso tipo de complementariedades y asociaciones entre diferentes entre los diferentes actores.

- Finalmente, se asume por lo general que el papel del Estado resulta el más importante y problemático a la hora de facilitar resultados positivos de desarrollo, toda vez que constituye el actor ubicado en una mejor posición para facilitar alianzas duraderas más allá de las divisiones.

El cuerpo de investigación más influyente en torno a esta nueva idea de “sinergia” entre burocracia estatal y sociedad civil como motor de los procesos de desarrollo comenzó a tomar una forma más definida a partir de la publicación de un número especial de la revista *World Development* (1996) editado por el sociólogo Peter Evans (Narayan, 1999; Durston, 2000; Woolcock y Narayan, 2000). Aunque, la mayor parte de los estudios de caso incluidos en esa publicación tienen como objeto de estudio espacios locales y comunidades pobres rurales, las intuiciones teóricas allí expuestas se aplican también en algunos casos a ámbitos urbanos, como en el caso de E. Ostrom o incluso al estudio de países como M. Burawoy.

Posteriormente, esa perspectiva fue desarrollada también por Michael Woolcock, especialmente en su muy conocido trabajo *Social capital and economic Development. Toward a theoretical synthesis and policy framework* (1998) en el que desarrolla la problemática incorporando algunas nuevas intuiciones que contribuyeron a profundizarla, en particular, en relación con los conceptos de incrustación y complementariedad en que se basa esta idea tal como se tendrá oportunidad de mostrar más adelante en este apartado.

Como señala Moyano Estrada (2005), ambas perspectivas mantienen algunas diferencias entre sí que conviene destacar. En el contexto de la primera de esas perspectivas –que aquí denominaremos “neoinstitucionalista”²⁷, la idea de sinergia Estado-sociedad civil se enfoca desde la perspectiva del primer componente de esa dicotomía, es decir, desde la burocracia estatal. El foco principal de atención se pone, por lo tanto, en los requisitos que debe reunir ésta –en términos de incrustación y autonomía- si se pretende poner en marcha relaciones sinérgicas de ese tipo.

²⁷ Esta denominación alude al hecho que dicha corriente de análisis se desarrolló en el marco de una corriente de pensamiento identificada como “institucionalismo comparativo” (Woolcock, 1998:169) quienes, asumiendo la tesis weberiana de una íntima relación entre desarrollo económico y emergencia de burocracias formales e imperio de la ley, proponen que “la atención debe centrarse en dos dimensiones clave de los Estados: su estructura interna que establece y perpetúa su capacidad y credibilidad, y los lazos externos con sus clientes y representados” (Woolcock, 1998:170).

En la perspectiva de Woolcock (1998), se intenta avanzar hacia una síntesis que mediante la cual se pretende combinar el análisis de las dimensiones de incrustación y autonomía en los niveles micro y macro, en el estudio de lo que denomina dilemas *bottom-up* y *top-down* de la acción colectiva y el desarrollo.

La sinergia público-privado en perspectiva neoinstitucionalista

La idea de sinergia tal como ha sido propuesta en los trabajos antes mencionados lleva implícita, en realidad, un doble significado que puede resumirse en dos tipos de premisas, claves desde el punto de vista del desarrollo: por un lado, esa idea guarda relación con la importancia que se le reconoce al Estado en su capacidad potencial para promover, desalentar o incluso destruir redes sociales prometedoras desde el punto de vista del desarrollo.

Pero, por otra parte, la noción de sinergia viene a señalar también otro hecho de singular importancia desde la perspectiva aquí estudiada y es que la participación conjunta de la sociedad civil y el Estado constituyen un requisito esencial para la puesta en marcha y la sostenibilidad en el tiempo de los procesos de desarrollo.

La noción de sinergia se apoya, según Evans (1996b:1036), en dos tipos de mecanismos (Fig. 3.7): complementariedad, por un lado, e incrustación, nociones que no resultarían excluyentes entre sí, sino que, por el contrario, se hayan íntimamente relacionadas, de modo que si la complementariedad permite la creación de un ámbito donde la cooperación Estado-sociedad civil se hace posible, la idea de “incrustación” da lugar a la estructura normativa y de interacción necesaria para poner en valor las potencialidades de la acción conjunta.

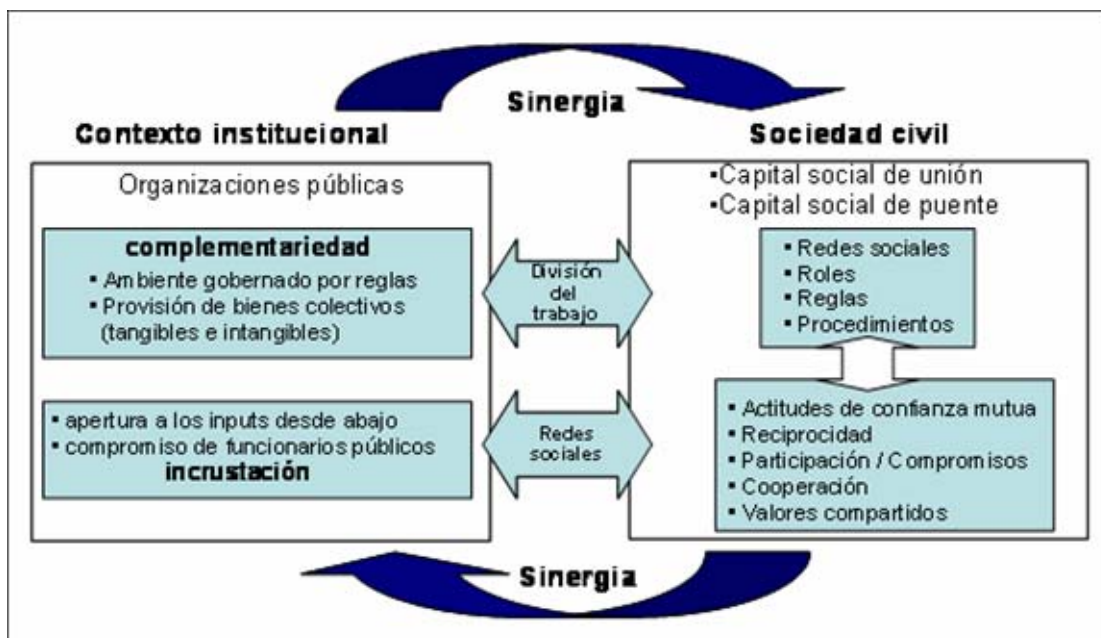
Complementariedad

En el conjunto de trabajos editados por Evans, la mayor parte de los cuales hacen referencia a ámbitos rurales del Tercer Mundo, el acento en términos de complementariedad se basa en la evidencia de que los gobiernos resultan más apropiados para la provisión de ciertos bienes colectivos, los cuales, a su vez, complementan los *inputs* más eficientemente generados por los actores privados (Evans, 1997:179). La complementariedad puede así estar basada en tres tipos de procesos:

- En primer lugar, se apunta a subrayar, la capacidad de la burocracia estatal para proveer un ambiente gobernado por reglas que permita un desempeño adecuado de las relaciones productivas formales e informales, las relaciones de mercado, etc. De ese modo, la existencia de reglas claras pueden fortalecer e incrementar la eficiencia de las organizaciones e instituciones locales al tiempo que éstas pueden dar lugar, a su vez, a procesos de acción colectiva que incrementan el poder del Estado (Nugent, 1993:629). En el mismo sentido, Bowles y Gintis (2002:431) apuntan que la provisión, por parte de los

gobiernos, de un entorno legal que complemente las capacidades de las comunidades para la gobernanza local, así como una distribución de los derechos de propiedad que haga a sus miembros beneficiarios del éxito comunitario, constituyen aspectos clave que deben impulsar las políticas públicas.

Figura 3.7. Capital social e instituciones: claves para el desarrollo territorial



Fuente: Méndez, Michelini, Romeiro (2006).

- En segundo lugar, esa complementariedad puede facilitarse mediante la provisión de “bienes colectivos intangibles” (Evans, 1997:181) tales como mecanismos institucionales capaces de facilitar la creación y difusión del conocimiento.

- Finalmente, una tercera vía mediante la cual el Estado puede favorecer la complementariedad con la sociedad y organizaciones locales, es mediante la provisión de bienes tangibles, tales como infraestructuras adecuadas en las áreas de regadío, o medios de transporte en zonas aisladas, lo que podría contribuir a incrementar el deseo y la capacidad de los individuos para relacionarse con los demás (Evans, 1997:182).

Incrustación (y autonomía) de la burocracia estatal

Una de las cuestiones más importantes que se plantean en el marco de ese modelo interpretativo de las relaciones entre los ámbitos público y privado como motor de procesos de desarrollo gira en torno a la pregunta acerca de si ese tipo de dinámicas dependen de la preexistencia de ciertas características en territorios concretos o, por el contrario, esas relaciones sinérgicas pueden ser construidas en un tiempo relativamente corto (Evans, 1997; Moyano Estrada, 2005).

Desde el inicio se reconoce que existen ciertos aspectos, que en un determinado momento y lugar, pueden condicionar el surgimiento de relaciones sinérgicas entre el

Estado y la sociedad civil y, en ese sentido, en esta perspectiva analítica se pone el acento en los problemas de incrustación y autonomía a nivel “macro”, es decir, por el tipo de organización de la burocracia gubernamental que hace más efectivas las relaciones entre Estado y sociedad (Evans, 1997:194).

En realidad, quienes se inscriben en esta línea argumental no niegan la importancia del capital social a nivel “micro”, es decir, en el seno de la comunidad, sino que, considerando que “éste parece ser un recurso al menos latente en la mayor parte de las comunidades del Tercer Mundo”²⁸ plantea que el problema debe buscar en otra parte, más precisamente, en la estructura organizativa de los gobiernos y su capacidad para establecer múltiples redes de interacción con la sociedad civil, toda vez “que varían dramáticamente en su capacidad de actuar como contrapartes en la creación de organizaciones cívicas efectivas desde el punto de vista del desarrollo” (Evans, 1996:1124).

Con la atención puesta en la burocracia gubernamental, se plantea entonces la necesidad de equilibrio en las relaciones sociales a nivel “macro” entre incrustación y autonomía.

La primera de esas cuestiones hace alusión al grado y tipo de interacción entre Estado y sociedad civil. Como señala Evans (1997:182), la estrecha colaboración público-privado puede resultar un instrumento vital para el éxito de proyectos de desarrollo, especialmente en el caso de comunidades rurales pobres y ciertas periferias urbanas excluidas de los procesos de modernización en el Tercer Mundo.

Por ese motivo, se otorga una importancia crucial desde el punto de vista del desarrollo a aquellas redes sociales que no son enteramente públicas ni privadas, sino que, por el contrario, cruzan la brecha entre ambas esferas (Evans, 1997; Okimoto, 1989, Oi, 1992), y descansan en la construcción de redes de confianza y colaboración así como de las normas y lealtades construidas en torno a esa interacción entre funcionarios públicos y actores sociales.

Desde ese punto de vista, la idea de incrustación guarda relación con la noción de capital social de enlace (*linking social capital*) considerada en los estudios de nivel “micro” sobre grupos sociales concretos. Sin embargo, adquiere aquí un sentido de generalidad, de “arreglo duradero” (Evans, 1996:1121) en la medida en que representa una estrategia o una rutina de interacción que lleva a una progresiva ampliación del ámbito de interacción entre el Estado y la sociedad civil.

²⁸ En todo caso, debe señalarse que, aunque tangencialmente en el trabajo de Evans se deja ver también el problema de las redes sociales de unión frente a las que tienden puentes. Basado en la diversidad de estudios de caso aportados por sus compañeros de ruta (Fox, 1996; Tandler, 1996; Ostrom, 1996), P. Evans (1996:1124) plantea que “los límites parecen estar menos en la densidad inicial de relaciones y confianza que en las dificultades para elevar (*scaling up*) el capital social de nivel “micro” a un nivel que permita generar lazos de solidaridad y acción social a una escala política y económicamente eficaz”.

Un requisito básico de las organizaciones públicas consiste, por lo tanto, en mantener un grado suficiente de apertura que le permita recibir los *inputs* desde abajo (Evans, 1997:194). Ello guarda relación con la idea de empoderamiento (*empowerment*) toda vez que la creación de espacios institucionales adecuados para que los sectores habitualmente excluidos participen en el quehacer político público abre el camino a “la apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, negociativas y ejecutivas” (Durstun, 2000:34).

Más concretamente, esa apertura institucional implicaría la posibilidad de participación a todos los niveles –desde la toma de decisiones en torno a proyectos comunes, hasta la implementación y evaluación de los mismos además, evidentemente, de en los beneficios-. Sin embargo, frecuentemente los mecanismos y roles establecidos para dicha participación no resultan efectivos y se quedan en una mera “cosmética” de carácter superficial Cohen y Uphoff (1980:218).

Por otra parte, se asume también que esa importancia conferida a esa incrustación público-privado tal como se ha descrito antes, debe ir acompañada necesariamente de un cierto nivel de autonomía de la burocracia gubernamental. Esa autonomía ha sido descrita en términos de una cierta capacidad de mantenerse independiente de los grupos dominantes, por un lado, y como reflejo del involucramiento y nivel de compromiso de los funcionarios públicos en relación con los objetivos de la comunidad.

En relación con lo primero, se señala que, en la mayor parte de los países del Tercer Mundo, los intereses de las clases privilegiadas interfieren fundamentalmente las relaciones entre el Estado y los grupos menos privilegiados, de modo que los intereses conflictivos que separan a las elites del resto de la ciudadanía deben ser, por lo tanto, tenidos en cuenta (Evans, 1997:200).

Mientras tanto, uno de los problemas más habituales en relación con las actitudes de los funcionarios públicos (Ostrom, 1996; Evans, 1996, Durstun, 2000) consiste en que las organizaciones estatales suelen estar dotadas de un sistema de incentivos que envía señales muy débiles a los funcionarios en relación con su rendimientos, como consecuencia de lo cual los trabajadores del sector público tienen pocas razones para prestar atención a la comunidad a la que deben servir.

En el mismo sentido apuntan Portes y Landolt (2000:530) cuando comentan que en ciertos ambientes, como el latinoamericano, durante los `80 y `90 del siglo pasado, dominados por la lógica pura del mercado, hay escaso incentivo de los empleados públicos para adherirse a estándares de probidad necesarios para el buen desempeño de su actividad.

En pocas palabras, la autonomía viene a representar la garantía de contar con organizaciones públicas robustas que impidan tanto que la incrustación en redes sociales

derive en clientelismo, como que las estrechas relaciones con los grupos que manejan los recursos privados, deriven en actos de corrupción.

Sinergia público-privado: un intento de síntesis

Otra perspectiva ya muy reconocida en torno a la idea de sinergia entre Estado y sociedad civil –claramente expuesta en el trabajo de M. Woolcock (1998), toma como punto de partida los análisis antes comentados, pero realiza un planteamiento algo diferente.

Al igual que en el caso de P. Evans, reconoce las limitaciones de las perspectivas “micro” y “macro” del capital social desde el punto de vista del desarrollo planteando, en consecuencia, la necesidad de un modelo de análisis capaz de abarcar ambos dominios.

Sin embargo, a diferencia del enfoque anterior, que, como hemos visto, centra su atención sólo en uno de los componentes de esa dicotomía, es decir, la dimensión “macro”, se sostiene en este caso la importancia que ambos enfoques tienen desde el punto de vista del desarrollo y, por lo tanto, la necesidad de considerar ambos procesos de manera combinada en los análisis concretos. En otras palabras, si para Evans (1996a, 1997), el “eslabón perdido” en el dilema del desarrollo se encontraba en las características organizativas de la estructura burocrática y los mecanismos de interacción planteados con la sociedad civil, en este caso, ambos niveles resultan cruciales para la obtención de logros en términos de desarrollo.

Desde esta última perspectiva, en ambos niveles las diferentes combinaciones de incrustación y autonomía plantean “dilemas de acción colectiva”²⁹ que resulta necesario tener en cuenta –a los que identifica respectivamente como dilemas *bottom-up* y *top-down* del desarrollo-. Se trata de procesos cambiantes en el tiempo y cuya superación requiere no sólo adecuados equilibrios de incrustación y complementariedad de las relaciones sociales en su seno, sino además el recurso al otro nivel para su solución (Fedderke, *et.al.* (1999), Moyano Estrada, 2005)³⁰.

En relación con esta perspectiva, cabe señalar aquí que M. Woolcock (1998:168) plantea la necesidad de precisar la definición de “incrustación” y “autonomía”. De esa manera, en relación con el nivel “micro”, reemplaza, por un lado, “*embeddedness*” por “*integration*” dotándolo de un sentido más amplio para abarcar no sólo las relaciones sociales de los individuos con su grupo de pertenencia sino con otros miembros de la comunidad, y por otra parte, “*autonomy*” por “*linkage*”, entendiendo por esto último, las

²⁹ Los dilemas de acción colectiva hacen referencia en el marco de la teoría de la elección racional a los problemas generados cuando, en ausencia de mecanismos de monitoreo o exigencia de algún tipo, los individuos fallan a la hora de llevar a cabo acciones de cooperación en beneficio mutuo.

³⁰

relaciones de las personas no sólo con otros individuos fuera del grupo de pertenencia sino con las organizaciones de la sociedad civil.

Al nivel “macro”, reemplaza la idea de “*embeddedness*” por la de “*synergy*” no sólo como las relaciones Estado-sociedad civil, como en el caso de Evans, sino que incorpora además las relaciones del Estado con otras organizaciones públicas y privadas, al tiempo que la idea de “*autonomy*” pasa a ser ahora “*organizational integrity*” para dar cuenta de la eficiencia tanto en organizaciones públicas y privadas.

Aunque autores como Moyano Estrada (2005:11) celebran esta reconceptualización, desde nuestra perspectiva las mismas plantean el inconveniente de introducir cierta confusión en la definición de conceptos ya de por sí problemáticos en ese sentido. Una confusión que se hace incluso más profunda al hablar de las relaciones de incrustación y autonomía como formas de capital social.

Es por ello que continuamos utilizando aquí los conceptos en la forma en que fueron nombrados más arriba en este capítulo, sobre todo, con el objeto de impedir un incremento en la confusión terminológica.

Dilemas *bottom-up* del desarrollo (nivel micro)

En el nivel “micro” Woolcock (1998) se plantean ciertos problemas de acción colectiva que, aunque comentados más arriba al señalar algunas consecuencias negativas del capital social, resultará de interés revisar aquí en el marco de la sistematización que propone el autor citado en su trabajo.

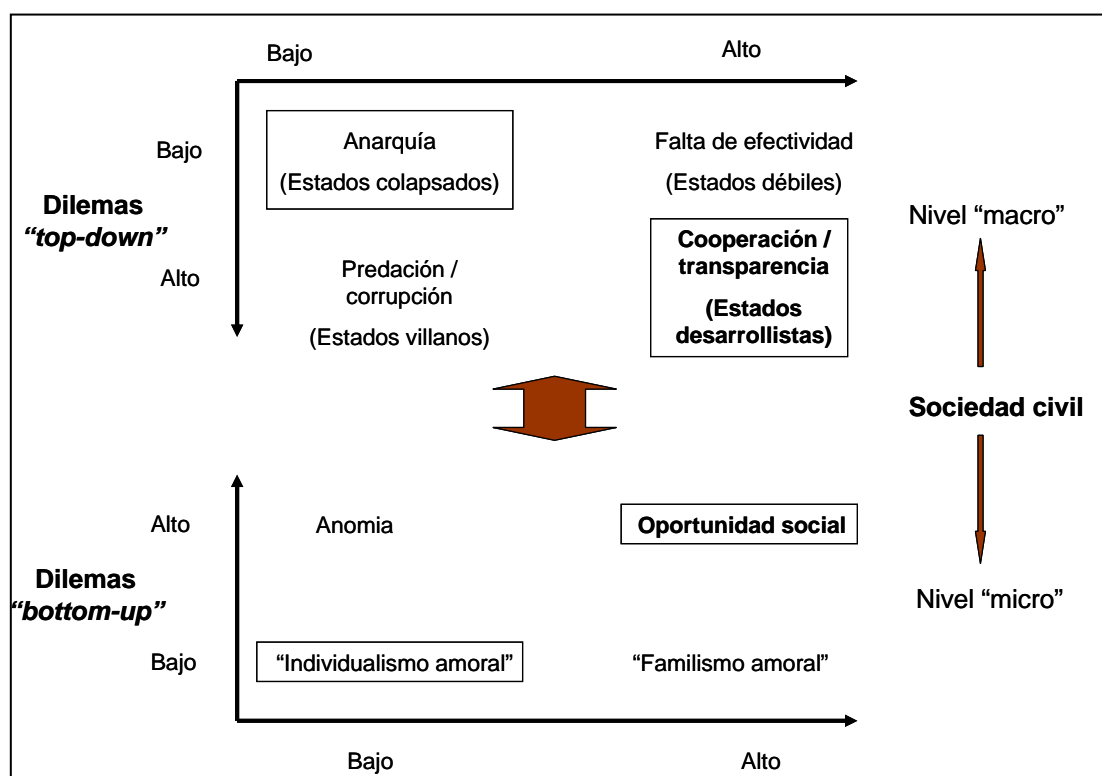
Mediante un simple esquema (Figura 3.8) en el que se combinan incrustación y autonomía –caracterizados en nuestro caso como capital social de unión y capital social puente-, se identifican tres tipos de problemas de acción colectiva.

El primero de ellos sucede en el caso en que los lazos de unión sólo se manifiestan al nivel de la familia o grupo de parientes cercanos (Moyano Estrada, 2005:14) contribuyendo a un reforzamiento de lealtades familiares o étnicas pero desalienta las relaciones extragrupalas. Ello da lugar a una situación identificada como “familismo amoral” (Woolcock, 1998:171), caracterizado por la presencia de cierto tipo de integración social, pero ausencia de enlaces fuera de la misma.

El caso de carencia de lazos de unión y de puente da lugar a una situación tan extrema como extraña (Woolcock, 1998, Moyano Estrada, 2005), identificada como “individualismo amoral” que refleja el hecho de individuos que se encuentran aislados -sea por discriminación o por las propias circunstancias- de toda forma de red de cohesión social.

El tercer caso, identificado como “anomia” se caracteriza por el hecho que los individuos tienen la capacidad de relacionarse libremente con otras personas y oportunidad de participar en diversas actividades en el seno de un grupo aunque sin embargo, carecen de una base estable de valores comunitarios que los guíen, apoyen y den identidad a sus acciones (Woolcock, 1998; Moyano Estrada, 2005). En este caso, el déficit se produce en la dimensión de lazos sociales de unión.

Figura 3.8. Capital social y dilemas “micro” y “macro” del desarrollo



Fuente: Woolcock, 1998

Por un lado, todo lo anterior plantea claramente el hecho de que no necesariamente más es mejor en relación con el capital social (Woolcock, 1998; Fedderke, 1999). Antes bien, el aspecto clave radica en el hecho de que los individuos y grupos que intentan poner en marcha un proceso de acción colectiva –una determinada empresa o proyecto conjunto– pueden enfrentar un problema de insuficiente solidaridad, por un lado, o uno de “solidaridad descontrolada” dando lugar a excesivos reclamos no-económicos sobre la empresa (Portes, 1998, Granovetter, 1995, Moyano Estrada, 2005), como se ha señalado más arriba.

Pero, por otra parte, se plantea también otra cuestión, que Woolcock (1998:168), denomina problemas organizacionales de tipo dinámico, toda vez que un nivel importante de capital social que favorece en un momento la puesta en marcha de acciones colectivas puede transformarse, en un momento posterior, en excesivo, y, por lo tanto, en un obstáculo para la continuación de las mismas o para el inicio de nuevas actividades más allá del grupo conforme la situación al interior del mismo va cambiando.

Moyano Estrada (2005:8) ejemplifica claramente esta situación en el caso de las cooperativas agrarias al señalar que en una primera fase, la dimensión del *embeddedness*, es decir, el capital social de unión entre los integrantes que fortalece la identificación de los individuos con el proyecto cooperativo. Sin embargo, cuando la cooperativa ha alcanzado un grado suficiente de desarrollo, la dimensión de la autonomía adquiere un papel creciente puesto que constituye la clave para que sus integrantes puedan establecer relaciones con agentes económicos externos a la propia cooperativa con el objeto de continuar avanzando en la dinámica de desarrollo.

En pocas palabras, el modelo descrito plantea que el logro de metas desde el punto de vista del desarrollo en las comunidades pobres se halla íntimamente relacionado con la presencia de fuertes lazos comunitarios, pero que estos deben combinarse con cierto nivel de relaciones extra comunitarias.

Dilemas *top-down* del desarrollo (nivel macro)

Del mismo modo que para el nivel de la comunidad, es posible también identificar cuatro tipos de combinaciones de integración (relaciones estado-sociedad) y autonomía (capacidad organizativa, eficacia e independencia de las organizaciones) que dan lugar a diferentes resultados que configuran el entorno institucional en que se desenvuelven las dinámicas sociales antes comentadas (Fig. 3.8).

Pueden identificarse así tres tipos de situaciones problemáticas:.

Un primer caso, ciertamente extremo y propio de los países más profundamente subdesarrollados, es el de las organizaciones gubernamentales “colapsadas”, es decir, donde los elementos básicos de la ley y el orden están ausentes.

El segundo caso es el de los denominados Estados “predatorios” (Evans, 1989)³¹, donde la ausencia de una burocracia estatal coherente y competente da lugar a procesos de interacción con la sociedad caracterizados por la profundidad de los procesos de corrupción, violación de la propiedad privada o de los derechos humanos básicos. Se trata de contextos donde existe interacción con la sociedad civil, pero no eficacia organizativa (Moyano Estrada, 2005: 18) ni, por lo tanto, independencia de los poderes económicos lo que abre un camino fértil al clientelismo y otras formas de ineficiencia y corrupción.

³¹ En el trabajo citado, P. Evans señala que los Estados se presenta en una amplia diversidad de tamaños, configuraciones y estilos en cuyos extremos se encuentra los “estados predatorios” (*predatory states*), por un lado y los “estados desarrollistas” (*developmental status*) por otro. Evidentemente, con esta última denominación no se refiere al desarrollismo en términos de ideología política sino a la capacidad para generar ambientes en donde los procesos de desarrollo se hacen posibles.

Figura 3.9. Interacción entre procesos “micro” y “macro” del desarrollo

	bottom-up		top-down		Resultados
	Lazos de unión	Lazos puente	Incrustación	Integridad	
1	bajo	bajo	bajo	bajo	"individualismo anárquico"
2	bajo	bajo	bajo	alto	
3	bajo	bajo	alto	bajo	
4	bajo	bajo	alto	alto	
5	bajo	alto	bajo	bajo	
6	bajo	alto	bajo	alto	
7	bajo	alto	alto	bajo	
8	bajo	alto	alto	alto	
9	alto	bajo	bajo	bajo	
10	alto	bajo	bajo	alto	
11	alto	bajo	alto	bajo	
12	alto	bajo	alto	alto	
13	alto	alto	bajo	bajo	
14	alto	alto	bajo	alto	
15	alto	alto	alto	bajo	
16	alto	alto	alto	alto	"autonomía positiva"

Fuente: Woolcock, 1998

La tercera posibilidad es aquella donde los gobiernos presentan capacidad, coherencia y robustez, pero carecen de integración, es decir, de relaciones y compromisos con la sociedad civil. En este caso se trata de “Estados débiles”. En este caso se trata de Estados que pueden manifestar cierto grado de compromiso con la defensa de un ambiente regido por la igualdad ante la ley, absteniéndose de la utilización de los bienes públicos pero en la práctica ocurre una utilización ineficiente o malversación de recursos escasos, es indiferente a las necesidades de los grupos más vulnerables, produce bienes públicos de mala calidad o lentamente sólo bajo reclamo de la ciudadanía.

En el marco de lo anterior, para este autor, cada una de las combinaciones posibles de capital social a nivel “micro” puede dar lugar a resultados diferentes según el tipo de entorno institucional derivado de las cuatro combinaciones posibles de integridad e incrustación a nivel macro. Ello se refleja en la figura incluida más abajo (Fig. EE), donde puede observarse la diversidad de situaciones resultantes de las combinaciones posibles entre dos situaciones extremas que identificadas como “individualismo anárquico” y “autonomía beneficiosa o positiva” (*beneficent autonomy*). La conclusión de Woolcock (1998) en este aspecto es similar a la de los autores inscritos en la línea institucionalista (Evans, 1996; Ostrom, 1996), y es que la interacción dinámica y sostenida entre un Estado reactivo y sus representados, se encuentran en la base de economías prósperas y equitativas.

Sin embargo, y tal como se ha señalado más arriba, desde su perspectiva, el abordaje de los problemas del desarrollo a escala local requiere tomar en cuenta, simultáneamente, los dos tipos de problemas antes comentados toda vez que “paradójicamente, los esfuerzos “desde arriba” se necesitan habitualmente para introducir, sostener e institucionalizar el desarrollo “desde abajo” (Uphoff, 2000)).

En palabras de Moyano Estrada (2005:22), en las diferencias entre unas zonas rurales y otras en materia de desarrollo resulta clave la particular combinación de relaciones sociales e institucionales construida históricamente en cada caso, al punto que la estructura del Estado y la forma que ésta se estructura al nivel de las comunidades rurales, constituyen los factores clave que explican el éxito o el fracaso de los procesos de desarrollo en estas zonas.

5. Conclusiones del capítulo: capital social y sinergias “público-privado”, claves del desarrollo territorial

Si en el capítulo anterior, el recorrido por las teorías del desarrollo nos puso ante la evidencia de la importancia que en esos procesos tienen ciertos factores extraeconómicos localizados en el territorio, -en particular, las relaciones de interacción entre las personas que dan lugar a la formación de capital social, por un lado, y el contexto institucional en el que esas relaciones se construyen históricamente, por otro-, a lo largo del presente se han estudiado los procesos subyacentes a ambos tipos de factores, recurriendo a las teorías particulares en que se apoyan los mismos.

El hilo argumental desarrollado gira, por lo tanto, en torno a dos ejes de análisis que se corresponden, respectivamente con dos de las hipótesis generales de esta investigación. El primero de ellos se ha construido tomando como base la teoría del capital social, y constituye además el punto de partida para el abordaje del segundo, que ha girado en torno a la idea de “relaciones sinérgicas” entre los ámbitos público y privado.

De ese modo, el abordaje de la primera perspectiva permitió analizar algunos de los mecanismos más comúnmente destacados por la bibliografía especializada, explicativos tanto de las dinámicas de interacción social como del modo en que esos procesos permiten generar esa forma de capital, tan interesante como poco conocida, que es el capital social territorial.

Sin embargo, el segundo eje analítico tiene quizás una importancia aún mayor, en particular por su capacidad heurística. Como se pone de manifiesto a lo largo del capítulo, tanto los estudios del capital social a nivel grupal o comunitario, como los análisis en torno a la importancia de las instituciones -más precisamente, de la burocracia estatal- en la creación de un “ambiente” propicio para el desarrollo, han mostrado la forma en que los mecanismos puestos en juego en cada caso tienen un papel crucial en la creación de

obstáculos o impulsos al desarrollo. Pero la perspectiva de la sinergia entre ambas esferas, propuesta inicialmente por Peter Evans (1996) tiene el interés adicional de que permite, como hemos visto, construir una síntesis entre perspectivas y desvelar así los condicionamientos mutuos entre el ámbito de la sociedad civil -procesos “micro”- y el de las instituciones -procesos “macro”-.

Las características de las temáticas incorporadas en el presente capítulo permitirían una extensión siempre ampliable y probablemente más precisa de los análisis desarrollados. Sin embargo, en un intento por ajustar los objetivos del mismo a las necesidades impuestas por la temática estudiada, se ha intentado avanzar hasta un punto que, desde nuestra perspectiva, resulta suficiente para sostener la interpretación de las dinámicas endógenas al territorio estudiado que se realiza en los capítulos dedicados a los frenos al desarrollo en el Alto Colorado, más precisamente, en los dos finales.

Por el momento se impone la necesidad de efectuar un descenso a la realidad territorial estudiada. En los dos capítulos que siguen se ofrece, en primer lugar, una panorámica de conjunto de la provincia de La Pampa, para pasar a continuación a presentar los principales rasgos que definen tanto la identidad territorial de la cuenca del río Colorado como, en particular, la del área objeto de estudio, es decir el área de regadío ubicada en torno a la localidad de 25 de Mayo (La Pampa), en la porción superior del mismo.

CAPÍTULO 4

CAPÍTULO 4

LA PAMPA: CONTRADICCIONES Y DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES DE UN ESPACIO RURAL PERIFÉRICO EN ARGENTINA

1. Introducción

Las políticas públicas que sustentan la creación del regadío en el Alto valle del Colorado tienen su razón de ser tanto en las características territoriales e históricas de la provincia, como en ciertas necesidades económicas y sociales surgidas como consecuencia de esas mismas características. Corresponde, por lo tanto, antes de abordar en el siguiente capítulo el análisis del territorio bajo estudio, efectuar aquí una primera aproximación a este marco más amplio en el que el mismo se inserta.

Incorporada tardíamente al conjunto de las provincias argentinas, La Pampa constituye una inmensa llanura de 143.440 Km² cuyas características medioambientales determinaron desde un principio su vocación agropecuaria. Así, ha basado su desarrollo en una actividad económica escasamente diversificada que podría resumirse, básicamente, en dos tipos de actividades: el cultivo de cereales y oleaginosas en el Este y producción extensiva de ganado, fundamentalmente vacuno, en el Oeste.

Ese dato constituye un elemento esencial a tener en cuenta para la lectura de este capítulo, puesto que la puesta en marcha del proyecto de regadío en la zona de 25 de Mayo ha perseguido, fundamentalmente, dos tipos de objetivos complementarios entre sí. Por un lado, se trataba de transformar la economía provincial, con el objeto de diversificarla y, por otro, de contribuir a revertir los desequilibrios espaciales que la han afectado desde el momento mismo de su incorporación a la realidad nacional a finales del siglo XIX.

Puede decirse entonces que el presente capítulo persigue un doble objetivo. En primer lugar, se trata de ofrecer una panorámica de conjunto de la provincia de La Pampa que facilite al lector una primera toma de contacto con su realidad. En ella se pondrá claramente de manifiesto el carácter rural y periférico de la misma en relación con los centros de acumulación y de decisión nacionales.

Por otra parte, el recorrido por la realidad territorial y económica de la misma, permitirá constatar que los grandes objetivos planteados para el proyecto no tuvieron los resultados esperados. De ese modo, quedará de manifiesto que, ni el profundo desequilibrio espacial mencionado más arriba fue corregido, ni se produjo la esperada la diversificación económica y productiva de la provincia.

En otras palabras, como muestran las diversas fuentes de información utilizadas a lo largo del capítulo (Tabla 4.1), la provincia de La Pampa mantiene hoy, como hace décadas, un mismo perfil económico fuertemente anclado en el Sector primario de la economía, por un lado, y en el empleo generado por el Sector público y los servicios. La diversificación de la economía a partir de la puesta en valor de la cuenca del Colorado constituye, por lo tanto, una asignatura pendiente.

2. Principales fuentes utilizadas

Las fuentes utilizadas para relevar los datos utilizados en el diagnóstico territorial han sido las siguientes.

Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980, 1991 y 2001

Esta fuente, generada por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) de la República Argentina, es el principal referente para la obtención de datos relativos a la población del país. El principal obstáculo que presenta a la hora de llevar a cabo estudios a escala local es la desagregación de los datos, que en su mayoría están referidos al nivel provincial y en algunos casos departamental. Por otra parte, en la medida que los criterios de recogida de alguna información varían para cada uno de los Censos, presenta la dificultad de que algunos de los datos presentados no facilitan el análisis comparativo.

Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

La EPH es una encuesta realizada todos los años en Argentina en Mayo y Octubre con el objeto de relevar información socioeconómica de la población. Los datos obtenidos de la misma van directamente a alimentar los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas de la Población, Población bajo la línea de la pobreza y población bajo la línea de la indigencia.

La principal dificultad que presenta esta fuente es que no proporciona información a nivel de municipio o departamento en relación con esos indicadores dado que solamente se publica la información referida a los principales aglomerados en cada una de las regiones censales del país. De modo que en el caso de la provincia de La Pampa estos datos corresponden a la capital provincial Santa Rosa-Toay.

Encuesta Nacional a Municipios (2003) para las localidades de Catriel (Río Negro) y Río Colorado (Río Negro)

Según pudimos constatar a través de consulta telefónica con el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), esta encuesta no ha sido realizada para todos los municipios de Argentina, sino para algunos de ellos en algunas de las provincias.

Lamentablemente, La Pampa es una de aquellas en las que la misma no se llevó a cabo, lo cual no nos permite contar con la respectiva información.

Sin embargo obtuvimos del INDEC los datos correspondientes a las localidades de Catriel y Río Colorado, ambas sobre la ribera del río Colorado, y, por lo tanto con importantes similitudes con nuestra área de estudio.

Censo Nacional Agropecuario 1988 y 2002

El Censo Nacional Agropecuario constituye el referente primordial del sector agropecuario en Argentina. Aunque por Ley está previsto que el mismo se realice cada cuatro años, las dificultades presupuestarias postergaron desde 1988 hasta el 2002 la realización de este censo. De este modo, en el momento de escribirse estas líneas, puede contarse con los datos del CNA 1988, y con algunas publicaciones iniciales por el INDEC del CNA 2002.

Aunque la información del mismo aparece desagregada en algunos casos hasta el nivel departamental, la misma se refiere por lo general a los cultivos y producciones más característicos de cada provincia. El resto de productos, tiene un tratamiento nulo o marginal en dicha publicación.

Encuesta a Municipios de las provincias de La Pampa y Río Negro (elaboración propia, efectuada durante los meses de febrero y marzo de 2004)

Esta encuesta ha sido realizada con el objeto de salvar la carencia de información local en las fuentes anteriores. Para su elaboración se tomó como documento base la Encuesta Nacional a Municipios, pero reformulándola en el sentido de dar un peso mayor a las características institucionales y sociales del territorio.

El objetivo de este documento fue, por un lado, el de conocer la cantidad y características de las instituciones presentes en el entorno local, así como la actividad actual y el grado de participación en las mismas.

Por otra parte, se incluyeron preguntas que obedecieron a la necesidad de contar con información acerca de la infraestructura y equipamientos con que cuenta la comunidad local, tales como infraestructura de transporte y comunicaciones, presencia de parque industrial y cantidad de empresas instaladas en el mismo, acceso a INTERNET, etc. .

Este relevamiento se realizó tanto en nuestra área de estudio, es decir 25 de Mayo, provincia de La Pampa, como, con fines comparativos, en otros cinco municipios pampeanos de dimensiones similares a éste y localizados preferentemente en la porción semiárida de la provincia además de dos municipios de la provincia de Río Negro, situados

sobre la ribera del Colorado, a través de personas con amplio conocimiento de las respectivas localidades.

Censo Nacional Económico 1994

El Censo Nacional Económico vigente en el momento de la redacción del capítulo fue el correspondiente al año 1994. Sólo en 2005 se realizó en el país un nuevo Censo con el objetivo de actualizar el anterior, aunque hasta el momento sólo se encuentran publicados algunos datos básicos de carácter preliminar.

Sitios en Internet

Este recurso ha sido de importancia fundamental, para la localización de una gran variedad de datos dispersos. Los sitios web a los que se ha recurrido, y mediante los cuales ha sido posible recabar la mayor parte de la información de las fuentes mencionadas más arriba son los siguientes¹: www.cfired.org.ar, www.indec.gov.ar, www.ieral.org, www.lapampa.gov.ar, www.siempro.org.ar, www.mecon.gov.ar, www.mininterior.gov.ar, www.desarrollohumano.org.ar, www.region.com.ar, www.fcapital.com.ar.

Finalmente, debe incluirse aquí también el “Inventario Integrado de los Recursos Naturales de la Provincia de La Pampa”, resultado del trabajo conjunto del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Universidad Nacional de La Pampa (UNLPam) y el gobierno de La Pampa. Se trata de una obra de referencia obligada y muy alta calidad científica que, en nuestro caso, ha hecho posible incluir en este capítulo un apartado descriptivo de los principales rasgos físicos de la provincia.

¹ El detalle de contenidos de cada sitio se muestra en el Cuadro 1.

Tabla 4.1. Fuentes estadísticas en Internet

www.indec.gov.ar	Organismo estadístico oficial de la República Argentina. Recoge información sobre los siguientes aspectos. Población: Características demográficas, condiciones de vida de la población, condiciones laborales y niveles de ingreso, niveles de educación y salud. Análisis de coyuntura económica nacional. Realiza el Censo Nacional Agropecuario (CNA) cada cuatro años. El nivel de desagregación habitual de los datos presentados es provincial y desciende como máximo al nivel departamental
www.cfired.org.ar	Información referida especialmente a cada una de las 23 provincias argentinas y la Capital Federal. Las bases de datos provinciales está referidas a los siguientes ítems: exportaciones provinciales y producto bruto geográfico (PBG), información básica sobre parques industriales y zonas francas A nivel departamental ofrece indicadores: infraestructura básica, educación y salud (nivel de instrucción de los jefes de hogar o tasa de escolarización de la población, pob. cubierta con asistencia social o tasas de mortalidad infantil, etc.), población con necesidades básicas insatisfechas (NBI).
www.lapampa.gov.ar	Es el sitio oficial de la provincia de La Pampa y condensa toda la información estadística provincial presente en Internet, tales como el producto bruto geográfico provincial o el Censo Nacional Agropecuario a nivel provincial. A escala municipal proporciona informaciones como datos básicos de los presupuestos municipales, existencias ganaderas y campañas agrícolas, infraestructura de comunicaciones, cantidad de locales por rama de actividad. Etc.
www.siempro.org.ar	El Sistema de Información Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales ofrece información estadística (en su mayor parte a nivel provincial) referida a aspectos como el gasto social nacional y provincial, situación social y pobreza, programas sociales aplicados en cada provincia así como los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida en Argentina.
www.ieral.org.ar	Presenta informes de coyuntura a escala regional y provincial de carácter socioeconómico en temas como políticas sociales, monetaria y fiscal o reforma del Estado. Algunos estudios está referidos también a efectuar diagnósticos de aglomerados urbanos de la Argentina o a efectuar estudios sectoriales en el contexto de las diversas economías regionales.

www.desarrollohumano.org.ar	Es el sitio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Contiene todos los Informes sobre el Desarrollo Humano en Argentina y la provincia e Buenos Aires desde 1995, además de estudios específicos sobre pobreza y desigualdad, democracia, competitividad de la economía. El nivel de desagregación de la información son las provincias.
www.mininterior.gov.ar	Ministerio del interior de Argentina. Publica estudios sobre las provincias e información básica del nivel municipal.
www.mecon.gov.ar	Ministerio de Economía de Argentina. Información económica y financiera a nivel provincial (deuda pública provincial, distribución de recursos nacionales a las provincias, gasto salarial provincial, etc.)
www.fcapital.com.ar	Publica datos sobre la situación fiscal provincial (citados incluso por el Ministerio del Interior de la Nación). Pueden encontrarse además informes de coyuntura de la economía argentina y estudios sobre la evolución económica latinoamericana.
www.region.com.ar	Sitio privado de información sobre la provincia de La Pampa. Distribuye noticias de nivel local muy actualizada tanto de tipo turístico, como productivo, político, etc.

Fuente: Elaboración propia.

3. Breve caracterización de la provincia de La Pampa

Como punto de partida para la presentación de la provincia de La Pampa, comenzaremos por una caracterización de la misma, tanto desde el punto de vista físico, como desde el de su organización político-administrativa. El objetivo del apartado consiste en presentar de manera sintética algunos de sus rasgos más significativos y, en ningún caso, en profundizar en los mismos, lo que nos alejaría de los objetivos de esta investigación.

Como se menciona más arriba, la descripción de las características físicas – climáticas, geomorfológicas y edáficas- del territorio provincial ha sido extraída en su totalidad del Inventario Integrado de los Recursos naturales de la Provincia de La Pampa (INTA-UNLPam, 2004)². Se trata de un documento de gran interés, tanto por su calidad científica como por el detalle de la información contenida en el mismo

² El trabajo fue realizado entre los años 1975 y 1977 y publicado en 1980. La publicación aquí utilizada corresponde a una reedición de la obra en 2004 en formato digital.

3.1. Características físicas

3.1.1. Características climáticas

En términos generales, la provincia de La Pampa debe ser incluida dentro de los climas templados. Los principales factores limitantes para la provincia están constituidos, básicamente por las bajas precipitaciones y los valores extremos en las temperaturas. A ellos pueden sumarse también la variabilidad en la ocurrencia de las primeras y últimas heladas, por un lado y la acción negativa de los vientos que actúan incrementando la erosión y el déficit hídrico en algunas zonas concretas de la provincia.

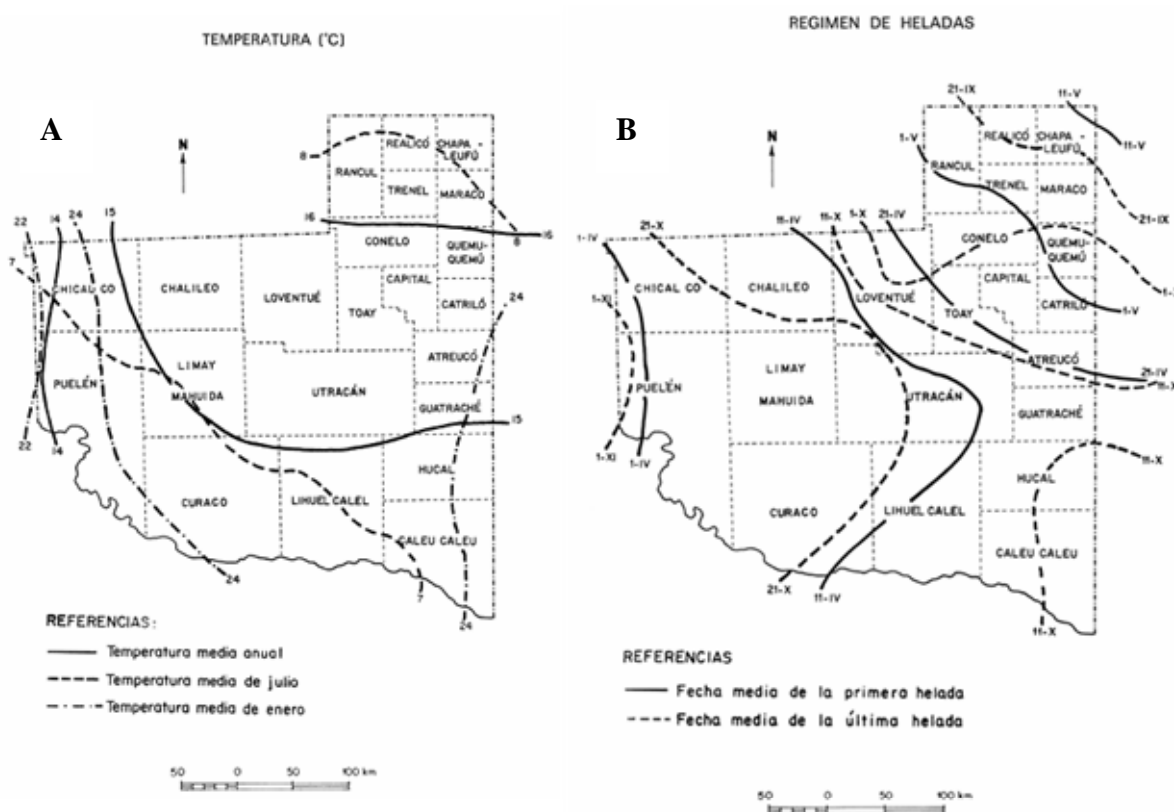
No obstante ello, las características que asume la circulación general de la atmósfera en el Hemisferio Sur hace que los valores de los principales elementos climáticos presenten una importante variación entre los ángulos NE-SO de la provincia, lo que se traduce a su vez en una marcada transición entre uno de los ambientes de mayor aptitud a otro caracterizado por sus condiciones particularmente duras para la instalación humana. En particular, el contraste entre los valores que alcanzan las precipitaciones en uno y otro extremo, respectivamente, imprimen unas condiciones muy variadas de geomorfología, suelos y vegetación que se traducen en muy diferentes tipos de usos de estos recursos y donde su explotación requiere manejos específicos.

La provincia de La Pampa se caracteriza por poseer un tipo de clima templado, con una temperatura media anual de entre 14°C y 16°C. En ese contexto resulta importante destacar su importante amplitud térmica, que alcanza valores de 16°C entre el mes más caliente -24°C y 22°C de media en el NE y SO, respectivamente- y el más frío -8°C en el NE y 6°C en el SO- dando cuenta del carácter continental que caracteriza a la provincia (Figura 4.1-a). Sin embargo, esos valores medios ocultan en realidad diferencias mucho más acusadas entre ambas porciones de la provincia que contribuyen a agudizar las diferencias antes comentadas. En ese sentido, puede decirse que los valores máximos absolutos de temperatura se sitúan entre los 40°C y los 45°C, mientras que las mínimas absolutas oscilan entre los -10°C en la porción Nororiental y los -17°C en la Sudoccidental.

Junto a ello, las características del régimen de heladas (Figura 4.1-b) ponen también de manifiesto esas diferencias, y muy especialmente desde el punto de vista de la producción agrícola. Como señala Burgos (1974), el límite mínimo para llevar a cabo una agricultura de desarrollo es de unos 150 días libres de heladas. De ese modo se ponen de manifiesto las características críticas en este sentido de la porción Sudoriental de la provincia, donde esos valores se encuentran entre 140 y 160 días anuales. De ese modo, y de acuerdo con las fechas medias de ocurrencia de primeras y últimas heladas (Figura 4.1-b), puede verse que se dan hasta treinta días de diferencia en la ocurrencia de las mismas en el NE y el SO provincial. De cualquier modo, cabe señalar también que la variabilidad de

ambas es elevada, siendo en general de unos 15 a 20 días como mínimo para toda la provincia.

Figura 4.1. Temperaturas medias y régimen de heladas en La Pampa



Fuente: INTA-UNLPam (2004)

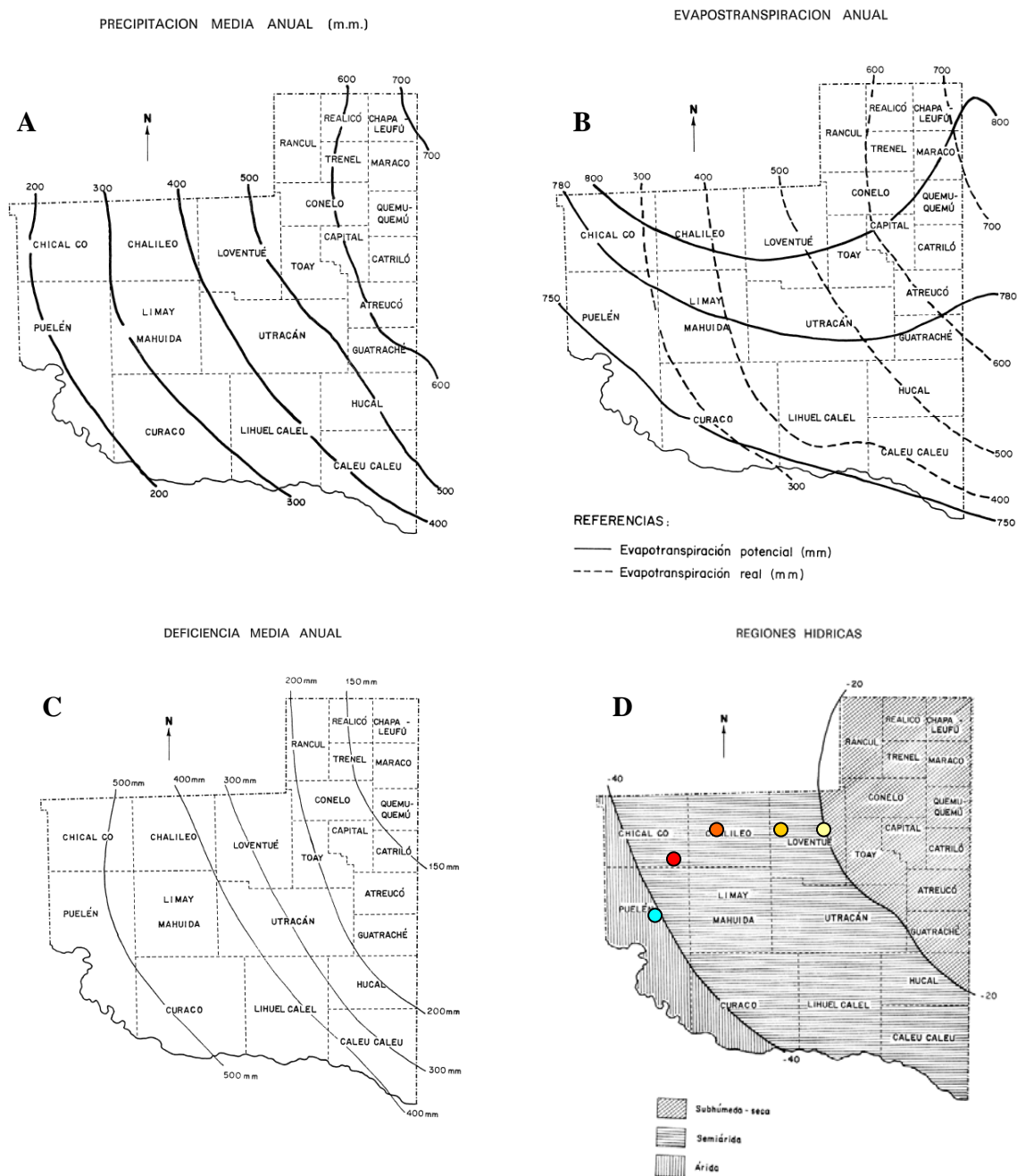
En cuanto al régimen de precipitaciones un primer rasgo a destacar es el hecho de que en La Pampa la época de mayores precipitaciones se corresponde con los meses de verano y otoño, con picos de mayores precipitaciones en Octubre y Marzo. Por otra parte, la circulación de la atmósfera contribuye a afirmar, también en este caso, la transición climática NE-SO. Como muestra la figura (4.2-a), las precipitaciones medias anuales registran una importante diferencia que va desde los 700 mm. anuales en el Depto. Chapaleufú, hasta los 200 mm. anuales de la isohieta que recorre el extremo occidental de la provincia –Chical Co, Puelén, Curacó-.

Sin embargo, para describir el régimen hídrico de una determinada región no bastan los datos relativos a las precipitaciones. Es necesario considerar también aquellos relativos a la demanda climática representada por la evapotranspiración. De esa manera, si se contratan los datos de precipitaciones medias con los de Evapotranspiración Potencial (ETP)³ se observa que todo el territorio provincial presenta déficit de agua. Sin embargo, el

³ Método Thornthwaite.

mismo presenta un fuerte gradiente, en el mismo sentido que los demás factores considerados, que va desde los 150 mm. anuales en el NE, hasta los 500 mm. anuales en el SO (Figura 4.2-c).

Figura 4.2. Régimen de precipitaciones y “regiones hídricas” de La Pampa



Fuente: INTA-UNLPam (2004)

Las isolíneas del último mapa (Figura 4.2-d) representan un Índice hídrico (IH) construido a partir del cálculo del balance hídrico (INTA-UNLPam, 2004:11) que permite

describir, en clara síntesis de todo lo anterior, las “regiones hídricas” en que se divide la provincia⁴:

I. Región Subhúmeda seca (IH -20 a 0): coincide con la región Nororiental y es la zona de mayores posibilidades agropecuarias de la provincia, de modo que en ella pueden llevarse a cabo cultivos de forrajeras y cereales con posibilidades de cosecha.

II. Región Semiárida (IH -20 a -40): coincide con la región central y occidental abarcando la mayor parte del territorio provincial. En ella las posibilidades que ofrece el balance hídrico permite la siembra de forrajeras resistentes a sequía, sin pretensiones de llevar a cabo una agricultura de cosecha. Se trata, como se muestra más adelante, de una zona de predominio de ganadería vacuna extensiva.

Figura 4.3. Transición Oeste-Este del paisaje en la Región Semiárida



Fuente: Elaboración propia (2005)

Las fotografías de la figura 4.3 –localizadas en el mapa de la figura 4.2-d – muestran claramente esa transición Oeste-Este de la Región Semiárida, entre el arbustal bajo del Occidente provincial (imagen superior izquierda), que van dejando lugar, primero a los pastizales propios de las zonas medanosas, y luego a los primeros caldenes (*prosopis caldenia*) –en torno a la localidad de Emilio Mitre, para terminar, finalmente, en el bosque de caldén propiamente dicho (inmediaciones de Victorica).

⁴ Los valores positivos de dicho índice representan climas húmedos, en tanto que los valores negativos, como en nuestro caso, representan climas semiáridos o áridos.

III. Región Árida (IH -40 a -60): se trata de la región Suroccidental y consiste en una zona desértica que sólo permite una explotación ganadera rudimentaria con muy baja receptividad. En la figura 4.4, puede observarse un típico “puesto” de “crianceros” de ganado caprino en el Departamento de Puelén. Asentamientos de este tipo constituyen la forma habitual de asentamiento de la población rural en el entorno inmediato del Alto valle del Colorado.

Figura 4.4. Puesto de crianceros de ganado caprino (Depto. Puelén)



Fuente: Elaboración propia (2005)

3.1.2. Características geomorfológicas

Las características de aridez y semiaridez que presenta la provincia no ofrecen las condiciones para que se origine una red hidrográfica autóctona. De ese modo, los únicos cursos hidrográficos, todos ellos alóctonos, son el Atuel y Salado, que recorren el territorio provincial en dirección Norte-Sur y el Colorado que, con dirección Oeste-Este constituye el límite Sur pampeano (4.5-a). Todos ellos han sido los protagonistas de las principales acciones dinámicas de tipo hídrico (Figura 4.5-b).

Los dos primeros, cortando y desgastando la pediplanicie en la parte central y el último creando, en su continuo desplazamiento hacia el SE, un paisaje en el que se intercalan terrazas, mesetas y paleocauces. Del mismo modo, los valles ubicados en la porción centro-occidental y separados por mesetas alargadas en sentido NE-SO son también resultado de acción hídrica pasada.

Como muestra el bloque-diagrama (Figura 4.5-b) las mayores alturas están en el extremo NO, donde el Cerro Negro, con 1.188 metros constituye la altura máxima de la provincia. Mientras tanto e las menores corresponden al extremo SE, donde existen valores de hasta -10 y -20 metros sobre el nivel del mar.

Figure 1 consists of two panels, A and B. Panel A is a map of the Gulf of Mexico showing the coastline of Mexico and the United States. A red box highlights the study area in the Gulf of Mexico. Panel B is a detailed map of the study area, showing the coastline of Mexico and the United States. A red box highlights the study area. The map shows the coastline of Mexico and the United States, with a red box highlighting the study area. The map includes labels for various locations, including 'Bahia de la Pampa', 'Bahia Grande', 'Lag. La Duda', 'Lag. La Amarga', 'Lag. La Bita', 'Lag. La Llanura', 'Bahia Grande', 'Lag. La Blanca', 'Lag. La Llanura', and 'Bahia de la Pampa'. The map also includes a scale bar and a north arrow.

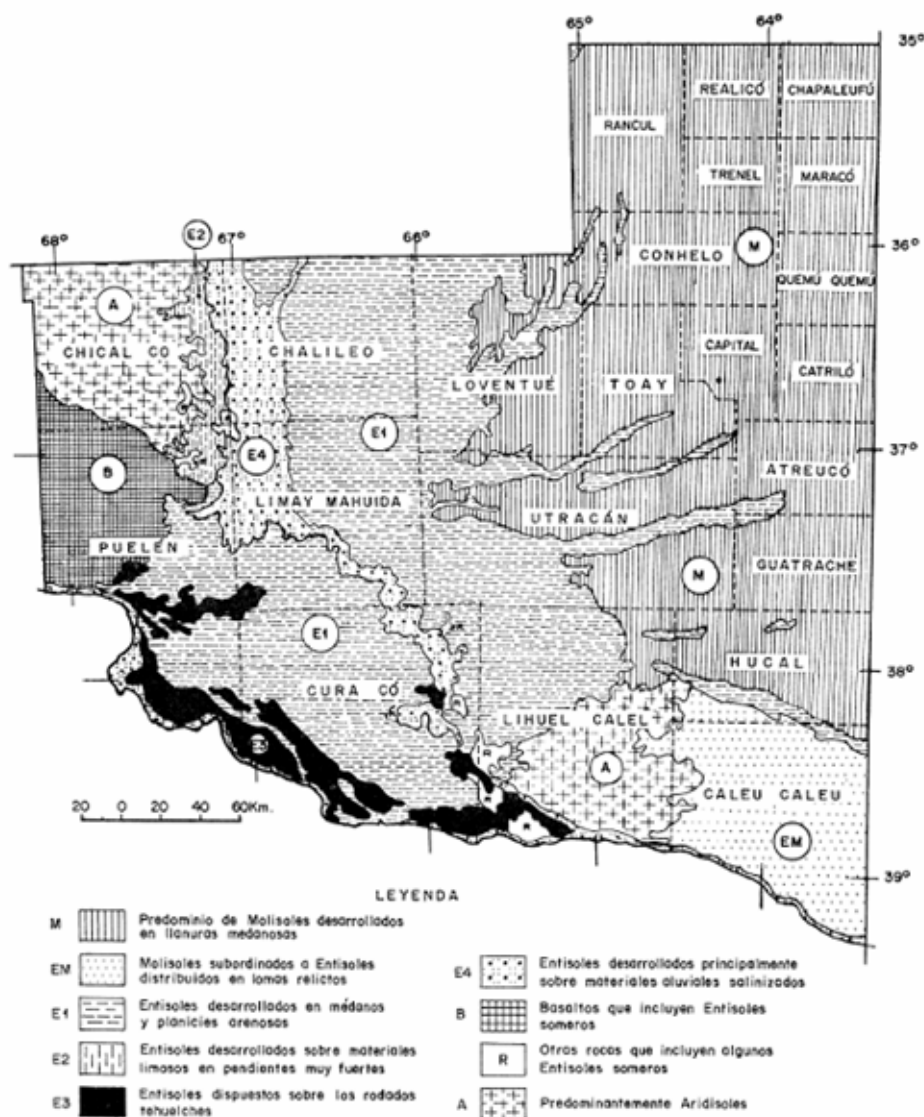
Desde el punto de vista de los suelos, en la provincia predominan, en términos generales, suelos de tres tipos: Molisoles, Entisoles y Aridisoles⁵ (Mapa 4.1).

- Los Entisoles tienen una gran difusión en la provincia, de forma continua en el centro de la misma, pero asociados frecuentemente a Molisoles y Aridisoles. Cubren ambientes medanosos, con texturas arenosas de escasa retención de humedad y no están estructurados en su parte más superficial. De ese modo, se trata de suelos que no soportan cultivos sin riego, siendo éste sólo posible en la transición al área de los Molisoles. La vegetación natural presente en los mismos está consituida por pastizales o arbustales de varios tipos.

- Finalmente, los Aridisoles abarcan superficies uniformes pero sin muy mucha representatividad areal en los Departamentos de Chical-Co, al norte y Lihuel Calel, al sur. Se trata de suelos muy secos y sin casi desarrollo genético, siendo sus principales limitaciones su escasa profundidad y el riesgo de erosión eólica. La vegetación predominante es el arbustal de “jarilla” (*Larrea divaricata*), tan típico del oeste pampeano, en los suelos con tosca, y de arbustal halófilo en suelos con alta concentración de sales.

170

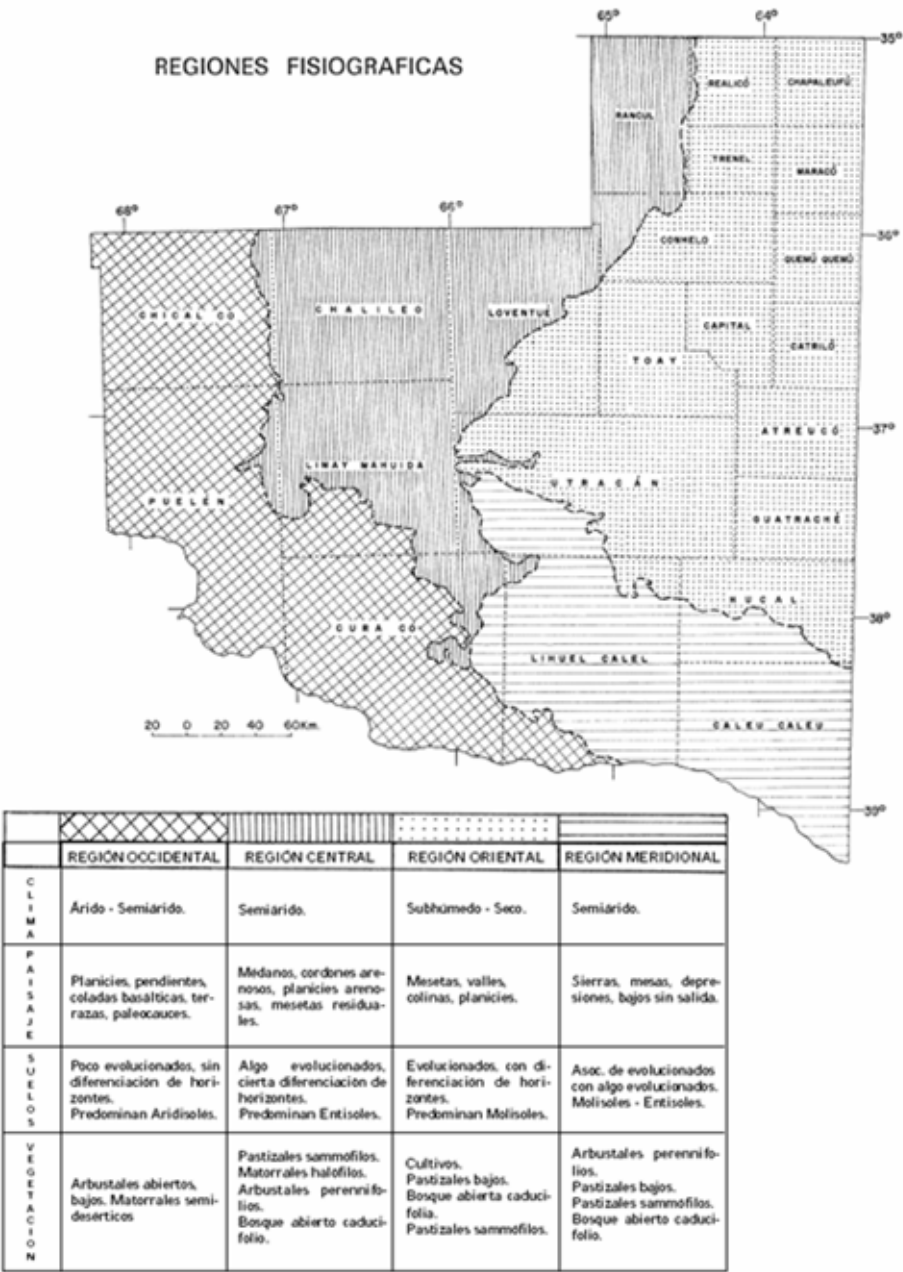
Mapa 4.1. Los suelos en la provincia de La Pampa



Fuente: INTA-UNLPam, 2004.

A partir de las características climáticas, geomorfológicas, edafológicas y de vegetación descritas aquí en un muy apretado resumen, el trabajo en que nos apoyamos presenta un mapa de regiones fisiográficas que sintetiza claramente los aspectos antes tratados (Mapa 4.2). Las regiones fisiográficas se sustentan en el concepto de “región morfogenética, es decir, en el hecho de que, bajo un determinado juego de condiciones climáticas predominarían procesos geomórficos particulares que imprimirían en el paisaje de la región características que lo distinguen de otras áreas desarrolladas bajo condiciones climáticas diferentes (INTA-UNLPam, 2004:89; citando a Thornbury, 1964)

Mapa 4.2. Regiones fisiográficas de la provincia de La Pampa



Fuente: INTA-UNLPam (2004)

3.2. Organización político-administrativa

Desde el punto de vista de su organización político-administrativa, la provincia de La Pampa se divide en veintidós Departamentos. Éstos tienen sólo el carácter de mera división administrativa de la provincia, es decir que no constituyen en si mismos una unidad de gobierno.

En ese marco, los gobiernos locales están representados centros urbanos que, desde el punto de vista administrativo representan dos tipos de categorías: Municipalidades (Ayuntamientos) –que alcanzan un total de 60 y Comisiones de Fomento –que suman 19 en toda la provincia-. Las diferencias entre ambas parten del volumen necesario de población para constituir un municipio, establecido en 500 personas. Sin embargo, las competencias, tanto de uno como de otro, están regidas por un mismo cuerpo legal: Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento (Ley provincial N° 1597/95).

Mapa 4.3. División política (Departamentos) de la provincia de La Pampa



Fuente: www.pais-global.com.ar

La base territorial, tanto de Municipios como de Comisiones de Fomento, está representada por la forma de “municipio condado” (Villar, 2007:2), es decir que está conformada por ejidos municipales que incluyen tanto áreas urbanas como rurales. Los límites de éstos no necesariamente coinciden con los del Departamento en el que se ubica

una localidad, sino que, por el contrario, el ejido municipal de algunos pueblos se encuentra “montado” entre dos departamentos. El gobierno municipal se integra por una rama ejecutiva –Intendente y Secretarios- y una rama deliberativa –Consejo deliberante-, que en el caso de las Comisiones de Fomento integran, respectivamente, en Presidente y tres Vocales-. Mientras tanto, la relación con el Poder Ejecutivo provincial se establece a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, marco en el cual se realiza, por lo tanto, la coordinación de la acción comunal –local- y provincial.

Por otra parte, los recursos con que cuentan los municipios están establecidos en la Constitución Provincial⁶ y provienen de dos tipos de fuentes. Por un lado, de un sistema de coparticipación “obligatoria y automática (...) sobre una masa de fondos integrada por los impuestos provinciales, recursos coparticipables provenientes de jurisdicción nacional y aportes no reintegrables del Tesoro Nacional”, la Ley establece los porcentajes en que los referidos conceptos integran dicha masa, así como el porcentaje a distribuir⁷.

Además, y tal como establece el artículo 121° de la Constitución Provincial, “el tesoro de los municipios está formado por el producto de las tasas retributivas de servicios; los impuestos fiscales que se perciban en su ejido y en la proporción fijada por ley; las multas que se impongan; las operaciones de crédito que efectúen; la enajenación y locación de inmuebles propios; las donaciones y subsidios que perciban y todo otro recurso propio de la naturaleza y competencia municipal”.

4. La provincia de La Pampa en el contexto regional: características demográficas

La provincia de La Pampa constituye un espacio de transición entre la región pampeana la “Pampa” en sentido amplio y la Patagonia. De este modo, aunque posee una vocación de conjunto claramente agropecuaria, que acentúa su característica personalidad rural, se presenta como un espacio contrastado que, en la transición NE – SW, presenta características ambientales, productivas y funcionales que la aproximan más a una u otra de las regiones antes mencionadas.

Con aproximadamente un tercio de su territorio –unos 50.000 Km² - fuertemente vinculado a la producción agropecuaria de la pampa húmeda –Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, sur de Córdoba y San Luis-, y el resto de la provincia, unos 90.000 Km², con características productivas propias de la Patagonia, constituye un espacio rural claramente periférico y marginal en relación con ambos conjuntos territoriales⁸, con escasos y

⁶ Sección Quinta. Régimen Municipal. Título Primero.

⁷ Artículo 115°.

⁸ La idea de espacio periférico en el contexto patagónico viene a significar aquí el hecho de que La Pampa no comparte con las provincias patagónicas una identidad que permita incorporarla plenamente en ese conjunto regional, sino que sólo en una porción de la provincia sus características se aproximan a aquellas. Por otra parte, desde el punto de vista económico, La Pampa representa un valor marginal en relación con las principales características productivas de las provincias del norte patagónico: producción hidrocarburífera y minera o, desde el punto de vista agropecuario producción frutícola y ovina.

pequeños núcleos de población, muy bajas densidades demográficas, y una débil red de infraestructuras que no alcanza a estructurar acabadamente el territorio.

Un primer dato que llama la atención en el contexto de los dos conjuntos regionales mencionados se relaciona con los volúmenes de población. Si se la considera en relación con las provincias pampeanas, puede observarse que la población de La Pampa contribuye con un porcentaje muy bajo al conjunto regional, -1,38 %- . En tanto que, considerando las provincias a nivel individual, alcanza sólo un 2,16 % de la provincia de Buenos Aires, un diez por ciento del de las provincias de Santa Fe y Córdoba y algo más del 30 % de la de Entre Ríos, pudiéndose asimilarse sólo a la provincia de San Luis, que también la supera en población.

Por otra parte, con superficies similares a Santa Fe y Córdoba, las densidades de población son considerablemente menores. Mientras La Pampa sólo alcanza a 2,1 hab. / Km², las dos anteriores tienen 22,6 y 18,6 respectivamente, pudiéndose asimilar sólo a la provincia de San Luis que, no obstante, duplica su densidad de población.

Incluso en el contexto patagónico pese a un aporte del 19,1 % del total de población del conjunto regional, La Pampa también aparece como un espacio caracterizado por su debilidad demográfica. Sólo supera en población a la lejana provincia de Tierra del Fuego y aunque su densidad de población se encuentra en un punto intermedio en este ámbito, superando a dos de las restantes provincias patagónicas, debe considerarse su superficie levemente inferior frente al resto de las provincias.

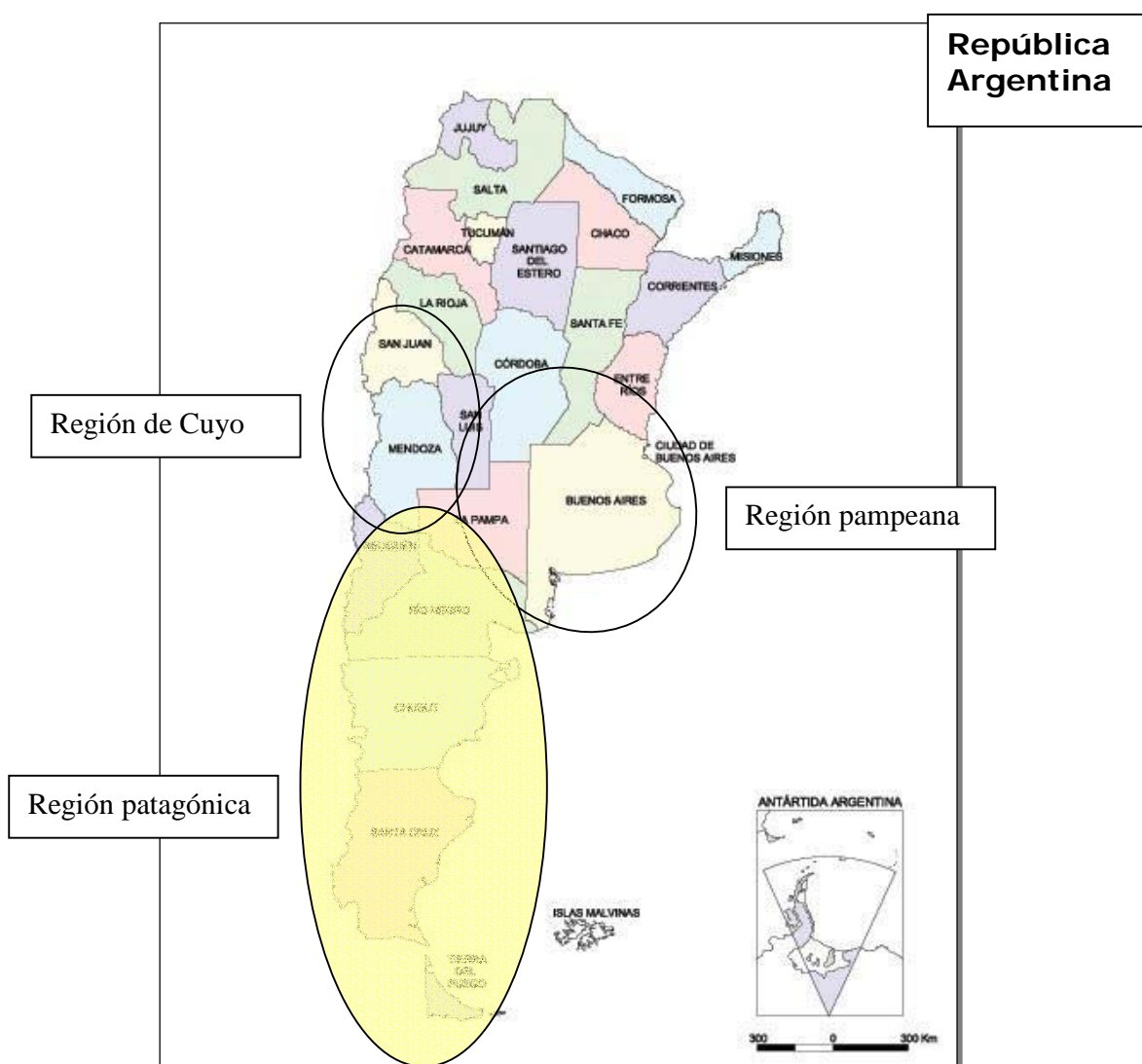
Por otra parte, la dinámica de la población también muestra signos de esta debilidad demográfica. Mientras entre 1947 y 1960, todas las provincias limítrofes incrementaban sus volúmenes de población, La Pampa lo reducía –perdió 10.700 habitantes, es decir un 6,7% de su población en ese período⁹- revirtiendo esta situación sólo hacia 1960 cuando, en pleno período desarrollista, la provincia encaraba proyectos como la ampliación de su red de carreteras, se impulsaba el proyecto de regadío sobre el Colorado o se creaba la Universidad Nacional de La Pampa en Santa Rosa (1958).

A partir de esa fecha, sus incrementos de población siempre se han mantenido muy por debajo del de las provincias vecinas y con un ritmo de crecimiento también menor –especialmente en relación con Córdoba, Buenos Aires y Mendoza-, con la única excepción de San Luis, que ha seguido una evolución muy similar.

⁹ En ese mismo período las provincias del norte patagónico (Neuquén y Río Negro) incrementaban su población en 23.000 y 58.900 habitantes respectivamente, San Luis elevaba su población en 8.000 habitantes y provincias como Mendoza o Córdoba registraban crecimientos espectaculares -236.000 y 256.000 habitantes respectivamente-, finalmente la provincia de Buenos Aires, en pleno auge de la industrialización sustitutiva elevaba su población en 2.492.000 habitantes. (www.cfired.org.ar / Las provincias en cifras / evolución y proyecciones)

De cualquier modo, resulta significativo el hecho de que si hacia 1947 la provincia de La Pampa era la que mayor población reunía en comparación con Neuquén, Río Negro y San Luis¹⁰, en el 2001 tenía aproximadamente la mitad de población que Río Negro, dos tercios de la de Neuquén encontrándose por debajo de la provincia de San Luis (Figura 4.5). Una situación que refleja, como veremos, el escaso dinamismo económico y la ausencia de actividades dinamizadoras de la economía y generadoras de empleo.

Mapa 4.4. La Pampa en los contextos cuyano patagónico y pampeano



Fuente: elaboración propia.

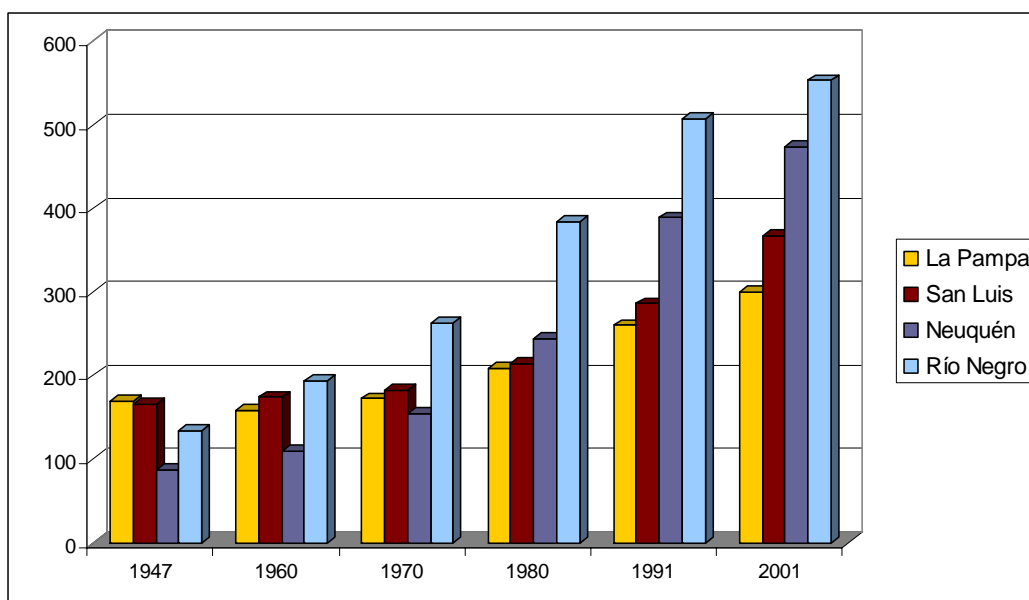
¹⁰ Se toman estas cuatro provincias por tener unos volúmenes de población comparables a los de La Pampa.

Tabla 4.2. La Pampa en su contexto regional: Evolución intercensal de la población provincial (1947-1991)

Provincia	Censos Nacionales (en miles de habitantes)					
	1947	1960	1970	1980	1991	2001
La Pampa	169,5	158,8	172	208,3	260	299,3
San Luis	166	174	183	214	286	367,9
Neuquén	86,9	109,9	154,5	243,9	388,8	474,1
Río Negro	134,4	193,3	262,6	383,4	506,8	552,8
Mendoza	588	824	973	1196	1412	1579,6
Córdoba	1498	1754	2060	2408	2767	3066,8
Buenos Aires	4274	6766	8775	10865	12595	13827,2

Fuente: elaboración propia con base en datos del CFI (www.cfired.org.ar) e INDEC (www.indec.gov.ar)

Figura 4.5. La Pampa y provincias limítrofes: evolución intercensal



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC

Contrario a lo que cabría esperar de una provincia relativamente nueva en el contexto nacional –no sólo por su creación como provincia sino por la historia de su poblamiento- La Pampa revela un dinamismo demográfico marcado por un envejecimiento de la población que acerca más su estructura a la de sus provincias vecinas más antiguas – Córdoba, Buenos Aires o Mendoza- que a las de reciente poblamiento como Neuquén y Río Negro.

El crecimiento demográfico de estas provincias norpatagónicas entre las décadas del '60 y el '90 del siglo pasado fue un reflejo de su dinamismo económico¹¹. Éste se basaba en

¹¹ Un reflejo de esto lo constituye la importancia del crecimiento migratorio sobre el total en estas provincias. Según datos del CFI (www.cfired.org.ar), para el período intercensal 1981-1991, mientras Neuquén y San Luis debían el 18,5% y el 11% de su crecimiento demográfico a las migraciones, para La Pampa ese capítulo alcanzaba sólo el 6,2%.

un fuerte crecimiento y diversificación de la economía provincial basado, sobre todo, en la explotación de hidrocarburos y la ampliación de la frontera agrícola y conformación de una fuerte agroindustria frutícola en las riberas del Negro y el Neuquén.

Tabla 4.3. La Pampa y provincias limítrofes: variación intercensal 1991-2001

Provincia	Variación intercensal 1991-2001	Variación intercensal 1991-2001 (%)
La Pampa	39.298	13,1
Neuquén	85.322	17,9
Río Negro	46.050	8,3
San Luis	81.475	22,1
Mendoza	167.170	10,5
Entre Ríos	137.890	11,9
Buenos Aires	1.232.229	8,9
Córdoba	300.118	9,7

Fuente: elaboración propia con base en datos del CFI e INDEC

Sin embargo, La Pampa siguió una trayectoria diferente, con el predominio de las actividades tradicionales de cría y el engorde de ganado vacuno y la explotación de cereales que experimentaron una modernización, tanto en la explotación ganadera con la aparición de nuevos modelos productivos como el *feed lot* o en la agricultura con la incorporación masiva de las oleaginosas- perpetuando así una estructura productiva poco dinámica, con escaso poder de arrastre sobre el conjunto de la economía y poco favorable a generar mayor dinamismo demográfico.

La tendencia ha sido la misma hasta la actualidad. En términos relativos, la variación intercensal registrada por la población de la provincia de La Pampa entre 1991 y 2001 fue del 13,1% (Tabla 4.3). Por un lado, este es uno de los más elevados en comparación con el de las provincias limítrofes –siendo sólo superada por San Luis con el 22,1 % y Neuquén con el 17,9%- sin embargo, sólo representa en términos absolutos un incremento en el volumen de población de 39.298 habitantes, el más bajo en el contexto provincial del centro del país.

Tabla 4.4. La Pampa: aporte de población al conjunto regional pampeano

Provincia	1991			2001		
	Población	Superficie en Km2	Densidad hab./Km2	Población	Superficie en Km2	Densidad hab./Km2
Buenos Aires	12.594.974	307.571	40.9	13.827.203	307.571	45.0
Córdoba	2.766.683	165.321	16.7	3.066.801	165.321	18.6
Entre Ríos	1.020.257	78.781	13.0	1.158.147	78.781	14.7
La Pampa	259.996	143.440	1.8	299.194	143.440	2.1
Santa Fe	2.798.422	133.007	21.0	3.000.701	133.007	22.6
San Luis	286.458	76.748	3.7	367.933	76.748	4.8
TOTAL	19.726.790	904.868	21.8	21.619.979	904.868	23.8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Por otro lado, representa el crecimiento intercensal más bajo de la provincia desde 1970. En efecto, mientras entre 1960 y 1970 la población de La Pampa registró un breve incremento de población que revirtió la tendencia del período anterior -7,67%-, experimentó sus máximos crecimientos entre 1970 y 1980 y entre éste último año y 1991 con un 17,4% y un 19,8% respectivamente.

La provincia de La Pampa, destaca también en el conjunto regional pampeano por ser eminentemente rural (Tabla 4.5)¹², rasgo que se acentúa en la transición NE-SW hasta constituir, más allá de la isohieta de los 500 mm. que recorta la provincia por las localidades de Victorica, General Acha y General San Martín, una especie de vacío demográfico con densidades que en ocasiones no alcanzan los 0,5 hab./km². Se trata de un ámbito rural amenazado por el éxodo de población¹³ y debilitado por la gran dispersión de sus pequeños núcleos de población en la mayor parte de su territorio y la alta concentración en la capital de la provincia. En efecto, aunque el índice de población urbana ha ido creciendo entre 1980 y 1991 hasta aproximarse a la media del país, sólo su capital, Santa Rosa, se aproxima a los 100.000 habitantes, -94.758 habs. según el Censo de población y vivienda de 2001- y un municipio –General Pico, en norte de la Provincia, supera los 50.000 -53.352 habs.-.

Tabla 4.5. La Pampa: población urbana y rural

	1991	2001		
		Total	Varones	Mujeres
Urbana	192.871	243.378	118.942	124.436
Rural	67.125	55.916	30.227	25.689
agrupada	37.143	34.556	17.529	17.027
dispersa	29.982	21.360	12.698	8.662
Total	259.996	299.294	149.169	150.125

Fuente: INDEC (www.indec.gov.ar) 2004

Cabe señalar también el predominio masculino por sobre las mujeres en los espacios rurales (Cuadro 6), debido a una mayor emigración femenina hacia las ciudades y pueblos. Especialmente los departamentos más despoblados del oeste provincial¹⁴ presentan un mayor índice de masculinidad, lo que fundamentalmente debe atribuirse a las escasas posibilidades laborales y que se relacionan sobre todo con tareas de manejo de ganado realizadas habitualmente por hombres.

Si se observa la distribución demográfica en relación con las dimensiones de los asentamientos de población, se puede apreciar en primer lugar que el porcentaje de habitantes de pueblos en el estrato 500-999 habitantes triplica al del total del país. Por otra

¹² Obsérvese que pese al importante crecimiento de la proporción de población urbana entre 1991 y 2001, aproximadamente el 20% de la población provincial habita en espacios rurales (Cuadro 7).

¹³ la población rural pasó de representar el 26% al 19% de la población provincial entre 1991 y 2001

¹⁴ Chalileo, Limay Mahuida, Curacó, Lihuel Calel, Hucal y Caleu Caleu., junto a Toay, vecino a la ciudad capital presentan los mayores índices de masculinidad de la provincia.

parte si se toman en conjunto los aglomerados entre 500 y 1999 habitantes –es decir, todos los rurales- suman el 12,4 % de la provincia.

Tabla 4.6. La Pampa: distribución demográfica urbano – rural

Lugar de residencia	Argentina (%)			La Pampa (%)		
	1980	1991	2001	1980	1991	2001
Areas urbanas	83,1	86,7	88	64,8	74,2	81,3
Areas rurales	16,9	13,3	12	35,2	25,8	18,7

Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC y CFI

Mientras tanto, la población asentada en aglomerados de entre 2.000 y 9.999 habitantes representa más de un cuarto de la población provincial. Sin embargo debe decirse que en este estrato se encuentran 26 municipios de la provincia, de los cuales 8 se encuentran en el rango de los 2.000 habitantes, 5 en el de los 3.000, 2 en los 4.000 habitantes, 2 en el estrato de los 5.000 habitantes y 2 en el de los 6.000 habitantes.

Tabla 4.7. La Pampa: distribución de la población según dimensión de los aglomerados urbanos (2001)

Rango (habitantes)	Argentina (%)	La Pampa (%)
de 500 a 999	1.2	3.7
de 1.000 a 1.999	1.7	8.7
de 2.000 a 9.999	8.3	27.2
de 10.000 a 49.999	13.1	24.0
de 50.000 a 99.999	6.6	36.4
de 100.000 a 499.999	13.8	0.0
de > 500.000	55.3	0.0

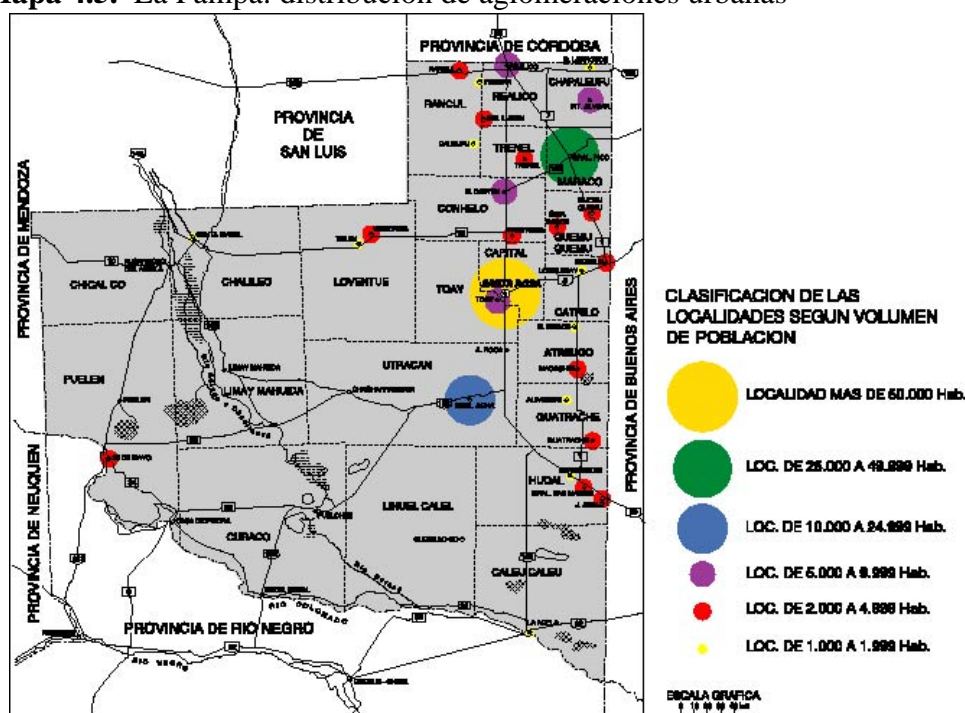
Fuente: Consejo Federal de Inversiones (CFI), 2004.

De este modo, puede definirse a este estrato como rural en el sentido de que se trata de pequeños centros urbanos de carácter rural¹⁵ con funciones de provisión de productos y servicios básicos para su entorno, pero cuyos habitantes se ven forzados a dirigirse a la capital de la provincia o a ciudades medias de las provincias limítrofes para el acceso a servicios y productos de mayor jerarquía.

Se trata de una dispersión muy grande de la población en localidades de tamaño pequeño que contrasta con el fuerte peso de los dos principales municipios de la provincia, Santa Rosa y General Pico, que en conjunto representan el 36,4 % de la población (Mapa 4.5).

¹⁵ Hecho que contribuye a acentuar el carácter rural de la provincia y a matizar las cifras presentadas por el porcentaje de población rural que abarcan a toda la población asentada en núcleos menores a 2000 habitantes.

Mapa 4.5. La Pampa: distribución de aglomeraciones urbanas



Fuente: "La Pampa en crecimiento". Gobierno de La Pampa.

5. Estructura productiva: una economía de vocación agropecuaria, poco diversificada y con escaso dinamismo.

5.1. Composición del Producto Bruto Geográfico provincial

Su carácter periférico se manifiesta también en las características de su estructura productiva, tanto en relación con la composición como con la riqueza generada en la provincia.

En relación con lo primero debe decirse que la economía pampeana presenta la particularidad de encontrarse especialmente anclada en su sector primario (agropecuario), y con una marcada debilidad de los sectores más dinámicos —especialmente el secundario— (Tabla 4.8). Si se observa en el contexto regional, puede apreciarse que el sector primario genera el 56,2% de la PEA provincial, porcentaje muy superior al de otras provincias de fuerte tradición agropecuaria como Córdoba o Buenos Aires, dos de las provincias de mayor tradición industrial de Argentina que sin embargo se encuentran mucho más diversificadas.

Tabla 4.8. La Pampa y provincias limítrofes: población económicamente activa por sector económico

Provincia	Sector Primario (%)	Sector Secundario (%)	Sector Terciario (%)
La Pampa	56,2	15	28,8
Neuquén	21	17	62
Río Negro	22	23	55
San Luis	9,2	67,4	23,4
Mendoza	15	34	51
Córdoba	24,4	21,4	54,2
Buenos Aires	11	45	44

Fuente: Elaboración propia con base en Atlas Clarín “Mi país, la Argentina” y Censo Económico 1994.

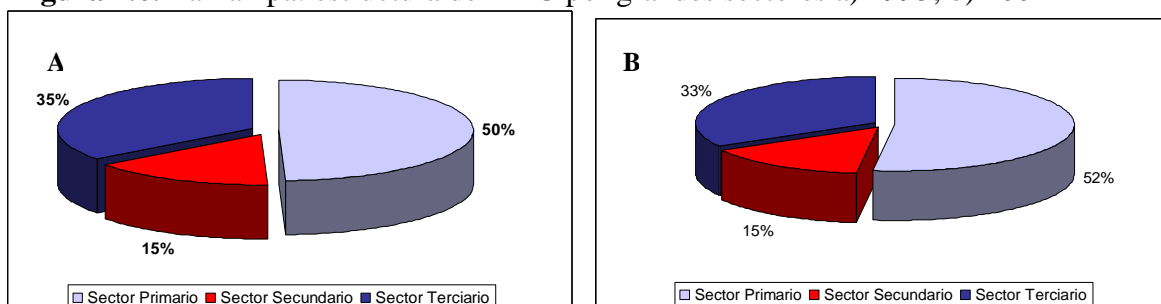
Otro tanto puede decirse en relación con Mendoza y San Luis. La primera, con larga tradición industrial y agroindustrial derivada de sus oasis de regadío a lo que se suma su papel de destino turístico nacional, ocupa al 34% de su PEA en la industria y al 51% en el sector de servicios. La segunda con fuerte peso de la industria derivado, sobre todo, de las políticas de promoción industrial de los años '80 alcanza el 67,4% de la PEA en el sector secundario. Finalmente, La Pampa duplica en cuanto a población ocupada en el sector primario a las provincias norpatagónicas, caracterizadas por el fuerte peso de los servicios dado su carácter de destinos turísticos de orden nacional.

Las mismas características reflejan los datos de composición del PBG por grandes sectores para 1993 y 2001¹⁶ al mostrar una estructura económica apoyada sobre todo en el sector primario aunque con un peso importante de los servicios. Como muestran los datos de PBG publicados por un estudio del Ministerio del Interior argentino¹⁷ la evolución de la economía provincial durante la última década ha tendido a reforzar el papel del sector primario frente al resto de la economía pampeana.

¹⁶ En esta clasificación cada “gran sector” incluye varias “divisiones” de la actividad económica definidas según la Clasificación Industrial Internacional de las Naciones Unidas (CIIU). De este modo el sector primario incluye tanto la división 1 “agricultura, ganadería y pesca” como la división 2 “minas y canteras”. El sector secundario incorpora, además de la industria manufacturera (División 3) los sectores de “Electricidad, Gas y Agua” (División 5) y “Construcción” (División 6) y el terciario incluye “Comercio, Transportes, Servicios Financieros y Servicios comunales, sociales y personales”, (es decir las divisiones 7, 8 y 9).

¹⁷ Informe de marzo de 2003 de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior.

Figura 4.6. La Pampa: estructura del PBG por grandes sectores a) 1993; b) 2001



Fuente: Ministerio del Interior de Argentina (www.mininterior.gov.ar)

En ese contexto, y dada la escasa relevancia relativa de las actividades extractivas, todo el peso de este sector puede ser atribuido al sector agropecuario, y en particular, como veremos más adelante, a la actividad agrícola de secano en desmedro de la ganadera y con una virtual ausencia de otras actividades como el regadío, prácticamente inexistente (Figura 4.6). La evolución del PBG en el período 1993-2000 muestra un crecimiento que se encuentra entre los más elevados en el contexto pampeano y patagónico (Tabla 4.9) y que se debe sobre todo al sector primario -22%, frente al 13,4% del secundario y un 13,8% del terciario-. Sin embargo, cabe señalar aquí algunos elementos presentes detrás de las cifras antes mencionadas, que ayudan a comprender su significado y la importancia relativa de la economía pampeana en el contexto regional.

Por un lado, más allá de su evolución, el PBG de La Pampa continúa siendo el más bajo tanto en relación con los de la región pampeana como con los de la patagónica. Por otro, el crecimiento antes mencionado oculta el hecho de que el mismo estuvo muy concentrado en el comienzo del período, pero entró en una meseta con una muy leve pendiente de crecimiento durante la mayor parte de la década para caer hacia el 2001, con el estallido de la crisis económica argentina. Según un informe del Ministerio del Interior argentino, en el momento en que se puso en marcha el Plan de Convertibilidad de la economía –acompañado por su fuerte apertura hacia el exterior- “la provincia aprovechó el impacto inicial de desregulación del mercado para crecer en forma sostenida durante ese período, optimizando la estructura y el equipamiento provincial”.

Debe decirse también que las características de esta evolución del PBG provincial se relacionan, como veremos, con una fuerte expansión de la actividad agrícola –debido a una extensión de la superficie cultivada e incorporación de tecnología- que se dio en toda la pampa húmeda. Pasado ese momento de optimización de las estructuras productivas, se produce una disminución o estancamiento del PBG, resultado de caídas de la producción agropecuaria e industrial¹⁸, que se vieron afectadas por condiciones climáticas desfavorables (entre otros factores) en el primer caso y la fuerte apertura externa en el

¹⁸ Sin embargo, este informe no coincide con las cifras sobre producto bruto publicadas por el Consejo Federal de Inversiones (período 1990-2000), en las que se muestra que la industria manufacturera incluso registra una leve subida (8,63%) entre 1990 y 2000.

segundo. Finalmente, sería posible señalar importantes desequilibrios en la generación del PBG provincial¹⁹, toda vez que el dinamismo de la economía pampeana tiene su principal motor en la actividad agropecuaria, y ésta presenta importantes diferencias – en la transición entre la “pampa húmeda” y la “pampa seca”²⁰ - a lo largo del territorio provincial.

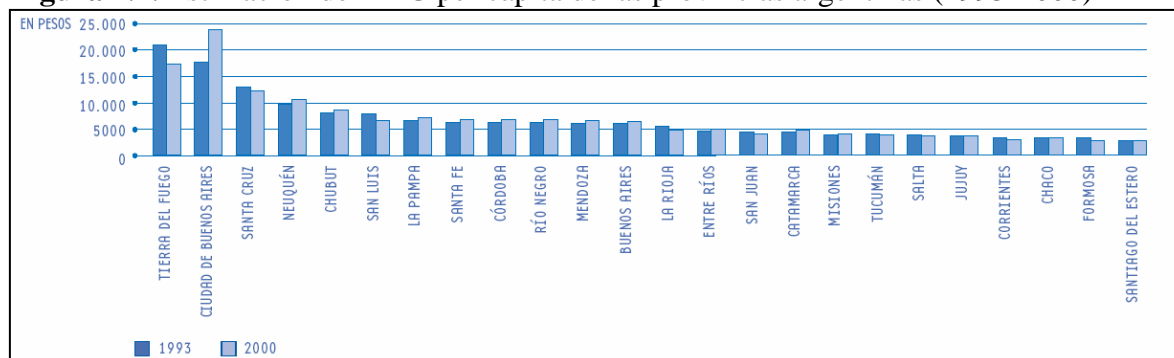
Tabla 4.9. La Pampa: evolución del PBG según sectores (1993-2001)*

Sectores	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001(e)
Sector Primario	1.019	1.184	1.222	1.273	1.311	1.338	1.338	1.307	1.171
Agricultura	972	1.128	1.163	1.211	1.247	1.274	1.274	1.247	1.117
Minas y Canteras	47	56	59	62	63	64	64	60	54
Sector Secundario	316	360	345	358	373	387	388	365	332
Industria Manufacturera	127	149	141	147	152	157	157	146	133
Elect. Gas y Agua	74	86	91	94	99	101	102	100	93
Construcción	115	125	113	117	122	128	129	119	106
Sector Terciario	727	808	794	818	844	869	886	844	754
Comercio	179	214	199	207	214	221	223	213	189
Transporte	50	53	54	56	57	58	58	57	53
Servicios Financieros	120	130	130	135	139	146	150	141	127
Servicios	378	411	404	420	434	444	455	433	385
Crecimiento anual (%)	13,5	14,1	0,07	4,1	3,2	2,6	0,8	-3,6	-10,3
PBG per cápita	7.708	8.677	8.564	8.790	8.947	9.052	8.995	8.553	7.565
Total	2.060	2.351	2.353	2.449	2.527	2.592	2.612	2.518	2.258

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Interior de Argentina. (*) En millones de pesos. (e) Estimado para el 2001.

Con todo, cabe aquí señalar que el PBG per cápita de La Pampa se encuentra entre los más elevados del país (Figura 4.7), lo que sin duda, repercute en el sostenimiento de una mínima base que pone a la provincia por encima de aquellas en situaciones de pobreza crítica en el país.

Figura 4.7. Estimación del PBG per cápita de las provincias argentinas (1993-2000)



Fuente: De Riz y Portantiero (2002)

¹⁹ Lamentablemente, no existen estadísticas que consideren la estimación de esta variable a escala local, lo que evidentemente redundaría en un conocimiento real del estado de situación en cada lugar de la provincia, especialmente en aquellas que, como La Pampa, están lejos de presentar rasgos de homogeneidad en todo su territorio, más allá de las generaciones siempre factibles a cualquier escala.

²⁰ Estas denominaciones suelen ser utilizadas para identificar a “grandes rasgos” la porción de la provincia que se extiende por encima de los 500 mm. de precipitación y cuyas condiciones ambientales y productivas se aproximan a las de la provincia de Buenos Aires, de la amplia porción occidental cuyas características hemos descripto más arriba.

Tabla 4.10. PBG de la provincia de La Pampa, y provincias pampeanas, patagónicas y de la región cuyana.

Provincia	1993	2000	Variación %
Neuquén	3.521	5.078	30,66
Mendoza	6.925	9.367	26,07
Entre Ríos	4.195	5.529	24,13
La Pampa	2.059	2.518	18,23
San Luis	2.615	3.159	17,22
Río Negro	3.211	3.668	12,46
Santa Fe	17.780	19.510	8,87
Córdoba	19.978	21.737	8,09

Fuente: Elaboración propia con datos del CFI y Ministerio del Interior.
(En valores constantes. Millones de pesos, 1993) (www.cfired.org.ar) y
(www.mininterior.gov.ar).

Finalmente es necesario matizar aquí el sentido de la alta incidencia de los servicios en el contexto provincial señalando que el mismo no representa un sector particularmente dinámico, dado que se trata sobre todo del sector público de la economía –el empleo público es una de las más importantes fuentes de trabajo en muchos pueblos de La Pampa²¹ y del pequeño comercio minorista, que justamente depende para su funcionamiento de la suerte del sector agropecuario.

De este modo, en un contexto de desequilibrios territoriales y sectoriales que no han podido ser superados durante las cinco décadas de existencia como provincia, el gobierno provincial señala que la economía pampeana presenta “(...) una estructura económica que genera riqueza en pocas ciudades (industria, comercio y servicios) y en una reducida superficie provincial (producción agropecuaria).

Si bien la Provincia ha mantenido históricamente un importante equilibrio fiscal, con una deuda mínima, económicamente se ha producido un círculo vicioso generándose una dependencia estructural del sector primario y del creciente sector terciario con bases muy frágiles (administración pública y servicios directos a la población), situación que atenta contra la evolución de las finanzas públicas y contra el crecimiento económico provincial. A esto se suma la incapacidad de crecer del sector secundario, el cual continua limitado a sectores agroindustriales de escasa envergadura.”²²

²¹ En su Informe Económico para el primer trimestre de 2000, el Ministerio de Economía argentino señalaba: “El cuanto al empleo público, La Pampa tiene la mayor proporción de hogares que dependen del mismo como fuente de financiamiento. En esa misma provincia se registra el mayor aporte de ingresos laborales provenientes del sector público a los ingresos familiares.” (<http://www.mecon.gov.ar/informe/informe33/actividad.htm>)

²² (www.lapampa.gov.ar). Abril de 2004.

5.2 La producción agropecuaria en “las periferias” de La Pampa.

No obstante haber sido incorporada formalmente como parte de la región Patagónica, La Pampa ha desarrollado fuertes lazos con la pampa húmeda –la región más poderosa económica y políticamente en el contexto argentino- toda vez que constituye una prolongación de la misma manifiesta en la similitud de su producción agropecuaria que combina la ganadería vacuna con el cultivo de secano de cereales, oleaginosas y forrajeras.²³ De este modo, y dado su carácter periférico tanto desde el punto de vista ecológico, como económico – superficies cultivadas y volúmenes producidos- la economía provincial ha seguido las tendencias productivas y de mercado determinadas por las provincias centrales.

Sin embargo, conviene subrayar aquí que debido a las características que asume la producción agropecuaria en La Pampa –derivadas de las condiciones ecológicas y de la propia historia del poblamiento-, ese carácter periférico no adquiere las mismas características en todo el territorio, cuestión que es necesario señalar para dar una idea de la desigual distribución espacial de la riqueza en la provincia a la hora de evaluar el sector más importante de la economía.

Tomando en cuenta la aptitud productiva del territorio (Mapa 4.6), debe decirse que sólo un tercio de la provincia, su porción septentrional y oriental (A)²⁴ forma parte de la pampa húmeda propiamente dicha y, por lo tanto, de las características de su sector agropecuario dominado por la agricultura de secano de cereales y oleaginosas, con fuerte inversión en tecnología agrícola –maquinarias, agroquímicos, semillas de variedades genéticas de alto rendimiento, etc.- Sin embargo, la porción de la pampa húmeda incluida en la provincia de La Pampa, constituye el margen de la misma, es decir el espacio sobre el cual se desarrolló la expansión de la frontera agropecuaria hasta alcanzar la isohieta de los 500 mm., una vez que las mejores tierras de la provincia de Buenos Aires y sur de Santa Fé y Córdoba habían sido ocupadas.

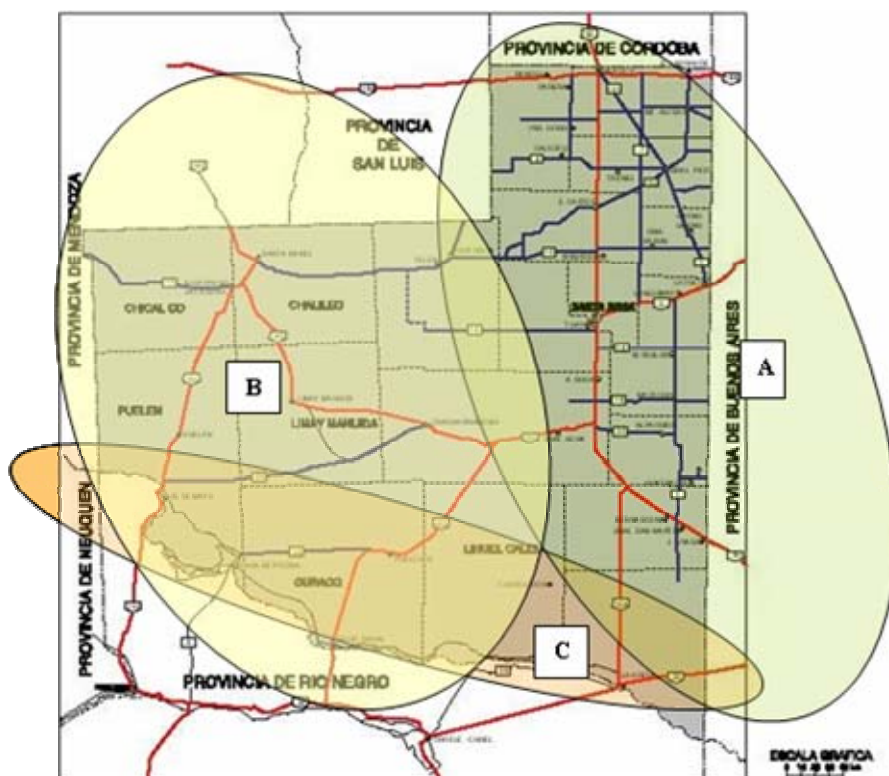
En los dos tercios restantes (B)²⁵ de La Pampa, este carácter marginal se hace más notorio con su producción ya no agrícola sino básicamente de ganadería bovina de carácter

²³ La figura 9 muestra las diferencias espaciales del territorio pampeano. Por un lado una porción NE bien estructurada por una cierta densidad de centros urbanos y los ejes de la ruta nacional 35 que la atraviesa en dirección N-S comunicándola con todo el norte del país (atravesando la porción septentrional de la “pampa húmeda” y con el sur de la provincia de Buenos Aires y la Patagonia; y la ruta nacional 5 que la comunica directamente con la Capital Federal. Por otro, un sector occidental con escasos y pequeños asentamientos de población, débilmente conectado con el resto de la provincia y sin ejes N-S que la comuniquen con el resto del país con excepción de la ruta provincial 152, en el extremo oeste provincial, que comunica con las provincias cuyanas por el norte, a través de Santa Isabel, y con la Patagonia por el sur cruzando el río Colorado por 25 de Mayo.

²⁴ Incluimos en este sector a los departamentos de Atreucó, Capital, Catriló, Conhelo, Chapaleufú, Guatraché, Hucal Maracó, Quemú Quemú, Rancul, Realicó, Toay y Trenes.

²⁵ Incluimos aquí los departamentos de Caleu Caleu, Curacó, Chalileo, Chical Co, Lihuel Calel, Limay Mahuida, Loventué, Puelén y Utracán.

extensivo –tanto más extensiva con el avance hacia el NW donde aparecen además ganado de menor valor de mercado como las cabras y ovejas-. Finalmente, la ribera del Colorado (C)²⁶ constituye un espacio con características asimilables a (B) pero con la particularidad de que sobre ella se encuentran los principales yacimientos minerales de la provincia, en particular, minerales no metalíferos –rocas de aplicación como yeso, bentonita y diatomita-, e hidrocarburos –petróleo y gas-; así como los principales emprendimientos agropecuarios bajo riego de La Pampa.

Mapa 4.6. Regiones económicas de La Pampa según aptitud ecológica²⁷

Fuente: “La Pampa en crecimiento”. Gobierno de La Pampa. (www.lapampa.gov.ar).

Como señaláramos en el apartado anterior, durante la última década el sector agropecuario ha sido, como tradicionalmente, el actor central en la economía de la provincia. La Pampa siguió en este sentido la tónica del sector agropecuario de la región pampeana en su conjunto. Como señala Azcuy Ameghino (2002), en el contexto del modelo neoliberal de ajuste, apertura y desregulación, la pampa húmeda vivió un proceso contradictorio de fuerte evolución positiva de la agricultura –a partir de un incremento notable de la extensión implantada con cereales y oleaginosas y de una mayor intensidad de utilización de la tecnología- y una fuerte concentración económica –tanto de la producción, como del capital, y la tierra- que significó la “quiebra y desaparición de alrededor de la

²⁶ Comprende la porción meridional de los departamentos de Puelén, Curacó, Lihuel Calel y Caleu Caleu.

²⁷ La región señalada por A es predominantemente agrícola, la B predominantemente de ganadería extensiva, y la C de actividades mixtas, extractivas –minerales e hidrocarburos y ganadera-, y donde paradójicamente el regadío juega un papel secundario.

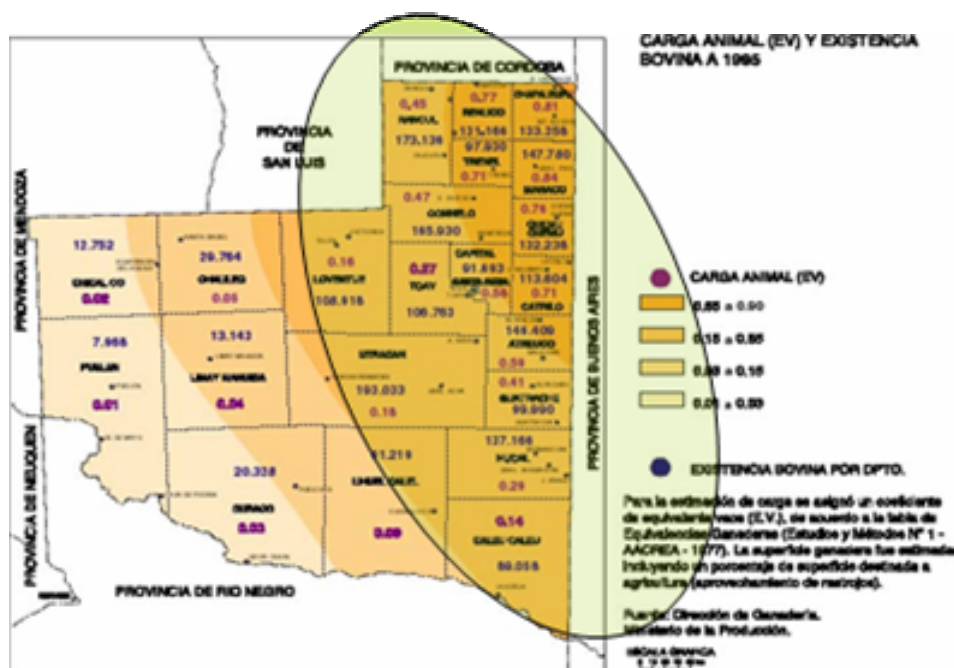
188

Mapa 4.8. Zona de producción de cereales de invierno



Fuente: “La Pampa en crecimiento”. Gobierno de La Pampa.

Mapa 4.9. La Pampa: distribución de la carga animal por departamento.²⁸



Fuente: “La Pampa en crecimiento”. Gobierno de La Pampa. (www.lapampa.gov.ar).

Desde el punto de vista de la producción agrícola, la importancia de La Pampa radica, al igual que en el caso de las demás provincias de la pampa húmeda, en la producción de cereales y oleaginosas²⁹ (A). Coincidiendo con el fuerte incremento del PBG durante la primera mitad de los '90 comentado más arriba, se registró durante toda la década una fuerte expansión de los cultivos de cereales, oleaginosas y forrajeras, desplazando de las tierras más aptas (A) las actividades de menor valor, como la ganadería, hacia el oeste provincial (B) favorecido además por una mejora en los últimos años de sus condiciones agrológicas debido al incremento de las precipitaciones anuales. Así, la superficie sembrada con trigo pasó –entre las campañas 1993-1994 y 1994-1995- de las 384.401 ha. a las 500.200 ha.; la superficie sembrada de girasol creció aún más en el mismo período de 361.900 ha. a 515.600 ha..³⁰

²⁸ La porción central y occidental de la provincia, la “pampa seca” se especializa en la cría extensiva de ganado vacuno. Los valores decrecientes de carga animal reflejan las características naturales del territorio, cuya aptitud para la agricultura de secano decrece a medida que se avanza hacia el extremo oeste.

²⁹ Aunque en el caso de las oleaginosas, con un marcado predominio del girasol frente a la soja, muy difundida actualmente en las mejores tierras productivas el país. Dado que la Argentina es uno de los principales productores mundiales de girasol –con el 14% de la producción mundial, es decir el mismo volumen que el conjunto de la Unión Europea en la campaña 2000-2001- y que su producción excede con creces la demanda interna resulta en un cultivo fuertemente dependiente de la evolución mundial del mercado. (<http://www.bcr.com.ar/pagcentrales/publicaciones/images/pdf/informe%20de%20girasol.pdf>).

³⁰ Cabe señalar aquí que el incremento de la superficie implantada con estos cultivos no significó incrementos sustanciales en el volumen cosechado, dado que los rindes por hectárea cayeron en dicho período de 1.200 kg/ha. A 1.100 kg./ha. en el caso del trigo, y de 2.012 kg./ha. a 1593 kg./ha. en el caso del girasol.

Tabla 4.11. Cereales y Oleaginosas. Superficie implantada, cosechada y producción, por cultivo, según provincias seleccionadas. (2000)

Cultivo	Superficie y Producción	Total provincias pampeanas	Buenos Aires	Córdoba	Entre Ríos	La Pampa	Santa Fe
Total cereales y oleaginosas	Superficie implantada (ha)	22 055,3	9 620,4	5 531,1	1 218,4	1 251,9	4 433,5
	Superficie cosechada (ha)	21 213,0	9 196,1	5 406,5	1 083,6	1 159,4	4 367,4
	Producción (t)	56 744,3	26 169,6	14 412,5	2 446,5	2 318,5	11 397,2
Total cereales	Superficie implantada (ha)	10 885,6	5 583,7	2 179,8	726,4	737,1	1 658,5
	Superficie cosechada (ha)	10 403,5	5 328,4	2 107,8	674,8	658,2	1 634,3
	Producción (t)	34 553,3	18 640,6	7 005,3	1 848,1	1 441,1	5 618,1
Trigo	Superficie implantada (ha)	6 637,7	3 762,6	1 117,2	359,1	444,8	954,0
	Superficie cosechada (ha)	6 356,8	3 549,8	1 106,2	343,9	406,0	951,0
	Producción (t)	15 307,8	9 243,5	2 382,5	618,2	742,7	2 320,9
Maíz	Superficie implantada (ha)	3 197,4	1 435,5	819,7	255,7	141,9	544,6
	Superficie cosechada (ha)	3 064,8	1 412,9	778,3	225,2	119,6	528,8
	Producción (t)	16 342,0	8 593,2	3 867,6	686,5	475,4	2 719,3
Sorgo granífero	Superficie implantada (ha)	400,4	42,7	176,0	17,4	24,0	140,3
	Superficie cosechada (ha)	373,5	39,3	159,4	15,8	22,4	136,5
	Producción (t)	1 440,9	161,4	650,8	36,9	59,8	531,9
Otros cereales	Superficie implantada (ha)	650,0	342,9	67,0	94,3	126,4	19,5
	Superficie cosechada (ha)	608,3	326,4	63,8	89,9	110,2	18,0
	Producción (t)	1 462,6	642,5	104,4	506,5	163,1	46,0
Total oleaginosas	Superficie implantada (ha)	11 169,7	4 036,7	3 351,2	492,0	514,8	2 775,1
	Superficie cosechada (ha)	10 809,5	3 867,7	3 298,7	408,7	501,3	2 733,1
	Producción (t)	22 191,0	7 529,0	7 407,2	598,4	877,3	5 779,1
Soja 1ª	Superficie implantada (ha)	4 700,8	1 277,9	1 628,4	165,5	36,5	1 592,6
	Superficie cosechada (ha)	4 534,2	1 228,0	1 592,8	114,7	34,8	1 563,9
	Producción (t)	10 694,6	3 028,6	3 862,0	166,3	84,3	3 553,4
Soja 2ª	Superficie implantada (ha)	3 284,5	931,3	1 072,6	236,3	5,7	1 038,6
	Superficie cosechada (ha)	3 153,8	841,8	1 066,7	213,5	5,7	1 026,1
	Producción (t)	6 071,2	1 370,8	2 337,2	338,5	7,4	2 017,3
Girasol	Superficie implantada (ha)	2 922,9	1 815,2	448,1	60,3	468,5	130,8
	Superficie cosechada (ha)	2 865,9	1 785,7	438,2	55,1	456,7	130,2
	Producción (t)	4 957,5	3 109,5	804,2	80,2	781,0	182,6
Otras oleaginosas	Superficie implantada (ha)	261,5	12,3	202,2	29,9	4,2	13,0
	Superficie cosechada (ha)	255,7	12,2	201,0	25,5	4,2	12,8
	Producción (t)	467,7	20,1	403,7	13,4	4,7	25,8

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria (2000). INDEC, “Información de Prensa”, 22 de febrero de 2001.

Evidentemente, la superficie ocupada por estos cultivos tiene una limitación natural marcada por las precipitaciones anuales y distribución de las heladas que se refleja en la cartografía de las páginas anteriores, no obstante lo cual se producen fuertes variaciones cada año que se relacionan sobre todo con la evolución de los mercados³¹. Sin embargo, el carácter periférico y marginal de La Pampa en el contexto productivo de la “pampa húmeda” se manifiesta no sólo en las diferencias con las restantes provincias de esta región en lo relativo a superficies sembradas, sino también a volúmenes producidos, que guarda una proporción más o menos constante (Tabla 4.12).

Algo similar ocurre con la producción pecuaria. Desde el punto de vista sectorial y territorial La Pampa presenta un carácter periférico en el contexto regional pampeano dados los volúmenes de ganado (Tabla 4.13), y su especialización en la cría –por sobre el engorde–, dadas las características ecológicas de su territorio. Las existencias de ganado bovino de la provincia, aún siendo importantes, no alcanzan las magnitudes de las provincias líderes –Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba–, de las que representa el 22,38 %, 60 %, y 59,9 % respectivamente.

Tabla 4.12. La Pampa: existencias ganaderas en el contexto regional³²

Provincias	Bovinos	Ovinos	Porcinos	Caprinos
La Pampa	3.680.955	203.764	64.191	140.660
Córdoba	6.142.720	151.331	461.680	176.465
Buenos Aires	16.443.433	1.420.379	510.981	17.415
Santa Fe	6.047.443	30.816	409.884	--
Entre Ríos	3.791.157	351.751	58.389	--
San Luis	1.328.449	49.515	14.475	86.828
Mendoza	333.149	68.099	10.264	655.790
Río Negro	534.114	1.412.662	8.784	173.412
Neuquén	145.271	167.556	4.502	675.866
Total	38.446.691	3.855.873	1.543.150	1.926.436

Fuente: Elaboración propia en base a CFI y Censo Nacional Agropecuario 2002.

La Pampa es esencialmente un territorio de campos de cría de ganado bovino (B) que luego es engordado, bien en el este de la provincia (A), bien en los campos de Buenos Aires, Santa Fe o Córdoba donde se realiza el “acabado” del animal y se le destina al mercado final interno o de exportación. Esta provincia se caracteriza así por efectuar la menor agregación de valor en la cadena productiva, aunque poco a poco ha ido ganando terreno en la actividad de invernada de vacunos, debido tanto a la mejora de las condiciones climáticas, como a la incorporación de tecnología o a la implementación del sistema de *feed*

³¹ De hecho, la extensión implantada en La Pampa con cereales y oleaginosas varía mucho entre los datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2000 y los de Censo Nacional Agropecuario de 2002, pasando en el caso de los cereales desde 737.100 has a 538.355 has y en el caso de las oleaginosas, desde 514.800 has a 332.455 has. En 2002.

³² Córdoba, Buenos Aires, Santa Fé y Entre Ríos forman parte de la región pampeana; San Luis y Mendoza de la de Cuyo; y Río Negro y Neuquén de la patagónica.

lot. Más allá de todo lo dicho, un cambio de escala en el análisis territorial, permite visualizar una “periferia dentro de la periferia”. En efecto, si se observa la distribución por departamento tanto de las superficies sembradas como de las existencias ganaderas, se puede apreciar la real dimensión de los desequilibrios territoriales desde el punto de vista productivo. Los 8 departamentos de la porción centro-occidental de la provincia representan el 68% de su territorio, sin embargo, sólo reúnen el 13% de la superficie implantada con cereales y oleaginosas, que a su vez se concentra sobre todo en dos departamentos –Loventué y Utracán- con un 10% del total.

Mientras tanto, no obstante tener en la cría de vacunos su actividad agropecuaria dominante, sólo contiene el 26,1 % de las existencias de ganadería bovina, y nuevamente, Loventué y Utracán concentran el 14,1% de estas existencias. De todo lo dicho puede concluirse que el sector agropecuario provincial, pese a su importancia como motor de la economía pampeana presenta serias dificultades al observarse a diversas escalas territoriales. En el contexto regional, ocupa un papel periférico que hace depender su evolución tanto del sector externo como de las tendencias productivas y de mercado definida por las provincias centrales. Por otra parte, hacia el interior de la provincia el sector más moderno y dinámico del sector agropecuario –agricultura de cereales y oleaginosas, engorde de ganado vacuno, cuencas lecheras, etc.- se encuentra concentrado en algo más del 30% del territorio, mientras que el resto del mismo desarrolla una actividad de cría cuyas escasísimas posibilidades de dinamizar la economía territorial son evidentes.

Tabla 4.13. La Pampa: distribución de la producción agropecuaria por departamento (2002)

Departamento	Cantidad total de EAP	EAP con límites definidos		EAP sin límites definidos	Superficie implantada en primera ocupación					Existencias ganaderas				
		Cantidad	Superficie en hectáreas		Cantidad	Total	Cereales	Oleaginosas	Cultivos in- dustriales		Bovinos	Ovinos	Porcinos	Caprinos
									Otros cultivos	Cabezas				
Total	7.782	7.781	12.718.981	1	2.587.366	538.355	332.455	-	1.716.556	3.680.955	203.764	64.191	140.660	
Atreucó	441	441	378.702	-	206.923	47.097	25.234	-	134.592	242.568	24.483	1.047	29	
Caleu Caleu	211	211	860.069	-	23.542	3.380	-	-	20.162	137.937	9.943	1.699	178	
Capital	361	361	273.206	-	180.638	55.967	25.151	-	99.520	152.155	16.823	17.166	523	
Catrió	277	277	243.070	-	159.538	23.275	16.381	-	119.882	195.135	3.377	332	-	
Conhelo	596	596	486.284	-	265.492	72.933	35.482	-	157.077	271.716	14.481	12.606	1.625	
Curacó	114	114	809.830	-	68	-	-	-	68	37.962	876	0	10.702	
Challileo	186	186	672.533	-	26.542	-	-	-	26.542	54.608	724	0	18.476	
Chapaleufú	387	387	229.297	-	129.839	23.297	34.002	-	72.540	194.976	4.103	5.273	-	
Chical Co	172	171	853.098	1	-	-	-	-	-	62.090	10.413	0	54.302	
Guatraché	742	742	407.183	-	200.442	63.266	12.174	-	125.002	179.180	11.696	2.389	24	
Hucal	525	525	533.490	-	107.770	28.999	424	-	78.347	184.609	21.090	836	356	
Lihuel Calel	144	144	886.821	-	4.746	-	-	-	4.746	113.019	2.340	-	241	
Limay Mahuida	105	105	746.506	-	1.500	-	-	-	1.500	36.789	1.845	11	14.719	
Loventué	348	348	1.010.038	-	130.979	8.793	840	-	121.346	222.793	14.458	280	1.185	
Maracó	286	286	239.178	-	178.516	27.854	33.842	-	116.820	236.264	3.833	1.798	193	
Puelén	334	334	1.094.657	-	3.767	1.080	150	-	2.537	26.110	2.205	122	35.660	
Quemú Quemú	407	407	254.252	-	184.232	34.667	39.660	-	109.905	224.256	7.424	1.495	83	
Rancul	396	396	394.399	-	214.347	44.604	50.097	-	119.646	237.592	5.419	647	204	
Realicó	482	482	244.348	-	162.389	33.690	27.429	-	101.270	225.465	5.655	3.075	389	
Toay	313	313	411.129	-	98.654	18.681	7.500	-	72.473	154.540	12.841	629	761	
Trenel	455	455	197.687	-	141.959	29.819	14.777	-	97.363	156.504	2.911	14.000	5	
Utracán	448	448	1.314.959	-	150.153	17.629	6.087	-	126.437	299.142	25.836	774	1.005	
Sin discriminar	52	52	178.245	-	15.330	3.324	3.225	-	8.781	35.545	988	12	-	

Fuente: INDEC: Censo Nacional Agropecuario 2002 (resultados provisionales). www.indec.gov.ar

El enfoque territorial contribuye también a observar la necesidad de contar con información a escala local que permita llevar a cabo políticas de desarrollo superadoras de aquellas que obedecen a criterios sectoriales toda vez que el “sector agropecuario” presenta significados evidentemente diferentes según que porción del territorio se considere.

5.3. Un sector manufacturero débil y territorialmente concentrado.

Escasa importancia relativa en el PBG

Una característica importante de la economía provincial, puesta de manifiesto en la distribución del PBG, la constituye la escasa entidad de su sector secundario, tanto por su aporte a la generación de riqueza provincial, como por estar asentada en sectores maduros de transformación de materias primas agropecuarias, a lo que se suma su fuerte concentración espacial.

Como se ha visto, el sector secundario representa un valor muy bajo, en torno a un 15%, del PBG de La Pampa. Pero su escasa significación termina de comprenderse si se lo observa en el contexto regional y nacional (Tabla 4.14). Su participación en el sector manufacturero nacional se encuentra históricamente entre el 0,1% y el 0,3% de la industria nacional.

Tabla 4.14. La Pampa y su industria manufacturera en el contexto nacional

	1985	1994
Nº de establecimientos	1.112	745
% sobre total nacional	1.0	0.8
Remuneración promedio mensual del personal ocupado	3.902	4.841
% sobre total nacional	0.3	0.5
Personal ocupado por establecimiento		
Argentina	10.7	11.1
La Pampa	3.5	6.4
Participación porcentual en el total de la producción nacional.	0.3	0.3

Fuente: CFI con base en datos del INDEC (Censo Nacional Económico, 1985 y 1994)

Estos valores la alejan notoriamente de la participación en la producción industrial nacional de las demás provincias pampeanas (Tabla 4.15) tradicionalmente industriales como Buenos Aires (50%), Córdoba (7%) y Santa Fe (10%) o de las cuyanas -San Luis (3,5%)³³ y Mendoza (4%)-, acercándola en cambio a las provincias de Río Negro (0,5%) y Neuquén (0,5%). Además, en un contexto de cierre de establecimientos industriales, el número de los mismos, siempre se ha mantenido en torno al 1 %, una cifra comparable con

³³ En particular para el caso de San Luis debe señalarse que sin ser una provincia tradicionalmente industrial pasó, según el Consejo Federal de Inversiones (www.cfired.org.ar), de representar el 0,6% de la industria nacional en 1984 al 3,5% en 1993. Se trata de un proceso de industrialización basado, al menos en parte, en las leyes de promoción industrial que han afectado a esa provincia limítrofe de La Pampa.

las de Río Negro, Neuquén y San Luis –en torno al 1%- pero más lejos de Mendoza y Entre Ríos -7% y 3%, respectivamente- y obviamente, muy lejos de las grandes provincias industriales del país, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, con el 39%, 10% y 12% respectivamente. Por otra parte, si se observa sólo la contribución de la industria manufacturera³⁴ su aporte al PBG desciende a unos valores que, entre 1993 y 2000 se situaron en torno al 1%. Mientras tanto, para la provincia de Buenos Aires, las manufacturas en el año 2000 contribuían al PBG (Cuadro 16) con un 34 %, y en Córdoba y Santa Fe lo hacían con un 14,72 y un 18,37 % respectivamente. En las provincias patagónicas limítrofes con La Pampa se aprecia una aportación de las manufacturas al PBG considerablemente mayores, 8,16 % para el caso de Río Negro y 4,39 % en el caso de Neuquén.

Tabla 4.15. Aporte de las manufacturas al PBG provincial en el contexto regional de la provincia de La Pampa.

Provincias	Industria manufacturera (% del PBG)		Variación %
	1993	2000	
La Pampa	1,03	1,29	8,63
Buenos Aires	36,82	34	1,84
Córdoba	16,2	14,72	2,29
Santa Fe	16,52	18,37	3,45
San Luis	47,09	49,94	3,28
Mendoza	28,77	22,45	1,19
Río Negro	7,68	8,16	3,28
Neuquén	4,16	4,39	5,39

Fuente: elaboración propia con base en datos del CFI

Especialización en sectores maduros y poco dinámicos

La fuerte especialización industrial de La Pampa en sectores maduros y poco dinámicos, con baja capacidad de innovación y de arrastre, constituye una de sus principales debilidades. Discriminando por rama de actividad, es evidente el claro predominio del rubro alimentos y bebidas, con el 45,7% del valor de la producción manufacturera de La Pampa (Tabla 4.16). Sin embargo si se observa al interior de la rama, se puede apreciar que la actividad de mataderos de ganado vacuno representa casi la mitad de dicho valor (Cuadro 17), lo que guarda estrecha relación con la fuerte presencia en una vasta porción de la superficie provincial de la producción ganadera. Dentro de esta rama

³⁴ Como se ha dicho el “sector secundario” recoge también los rubros de Electricidad, Gas y Agua y Construcción.

sigue en importancia la elaboración de productos lácteos que representan una cuarta parte aproximadamente³⁵ del valor de la producción de los mataderos³⁶.

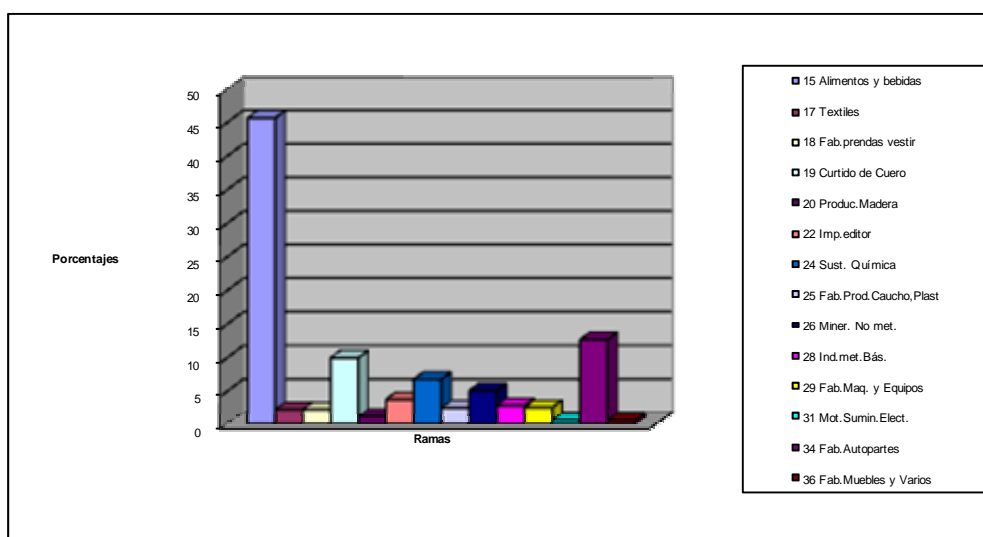
Tabla 4.16. La Pampa: clasificación por rama de actividad industrial (1994)

Rama	Valor de la producción (miles de pesos)	%	Actividades predominantes (cinco dígitos)	Valor de la producción (miles de pesos)
15 Alimentos bebidas	103.681	45,7	15111 (mat.ganad.)	47.671
17 Textiles	5.249	2,3	Sin datos	Sin datos
18 Fab.prendas vestir	5.277	2,3	18107 (Conf.ropa int)	5.277
19 Curtido de Cuero	22.779	10	Sin datos	Sin datos
20 Produc.Madera	2.771	1,2	20290 (Fab.Prod.Mad.)	1.391
22 Imp.editor	8.751	3,8	22210 (Act. Imprenta)	8.340
24 Sust. Química	15.348	6,8	Sin datos	Sin datos
25 Fab.Prod.Caucho,Plast	5.777	2,54	25201 (Fab.env.plas)	5.777
26 Miner. No met.	11.609	5,1	26959 (Fab.Art.Cem.)	8.315
28 Ind.met.Bás.	6.682	2,9	28998 (ind.,met.bas.)	3.652
29 Fab.Maq. y Equipos	5.908	2,6	29120 (Fab.Bombas)	2.091
31 Mot.Sumín.Elect.	1.357	0,6	31400 (Fab.Baterías)	798
34 Fab.Autopartes	28.770	12,7	Sin datos	Sin datos
36 Fab.Muebles y Varios	1.374	0,6	36101 (Fab.Muebles)	1.167

Fuente: Censo Nacional Económico 1994. Resultados Provisorios. Enero 1996.

<http://www.lapampa.gov.ar/publicaciones/produccion/crecimiento/Capitulo3/Econindust.htm>

Figura 4.9. Participación de las principales actividades en la industria



Fuente: Censo Nacional Económico 1994. Resultados Provisorios. Enero 1996.

<http://www.lapampa.gov.ar/publicaciones/produccion/crecimiento/Capitulo3/Econindust.htm>

³⁵ CFI (http://www.cfired.org.ar/esp2/provin/s_pampa/f_1.htm)

³⁶ Según datos publicados por el Gobierno de La Pampa, la concentración por actividad de La Pampa resulta un elemento característico. Hacia 1971 más del 60% de la producción industrial era generado por la rama Alimentos y Bebidas, pero en aquel entonces su valor correspondía casi por completo a la actividad de molinaria harinera. Por otra parte cabe señalar que en aquella época, de los 1746 establecimientos industriales presentes en la provincia, sólo cuatro eran molinos harineros -48% del valor de la producción industrial de la provincia y 14% de la mano de obra empleada, mientras que sólo 42 establecimientos generaban un 20% de la producción industrial y empleaban en promedio unos 15 obreros cada uno, y 1700 locales integrados por sólo un trabajador generaban el 30% de la producción industrial. (<http://www.lapampa.gov.ar/publicaciones/produccion/crecimiento/Capitulo3/Econindust.htm>).

Tabla 4.17. La Pampa: especialización en actividades industriales (1994)

Rama de actividad	Argentina (%)	La Pampa (%)	Coefficiente de localización
15- Alimentos y bebidas	23.2	45.6	2.0
16- Productos de tabaco	6.3	0.0	0.0
17- Productos textiles	4.3	2.3	0.5
18- Prendas de vestir	2.3	2.3	1.0
19- Curtido de cuero y calzado	2.3	10.0	4.4
20- Madera y corcho excepto muebles	1.2	1.2	1.0
21- Papel y productos de papel	2.3	0.0	0.0
22- Editoriales, imprenta y otros	5.0	3.8	0.8
23- Refinerías de petróleo y otros combustibles	5.8	0.0	0.0
24- Sustancias y productos químicos	12.2	6.7	0.6
25- Caucho y plástico	3.8	2.5	0.7
26- Minerales no metálicos	4.0	5.1	1.3
27- Industrias metálicas básicas	3.1	0.0	0.0
28- Productos de metal, excepto maquinarias	4.7	2.9	0.6
29- Maquinaria y equipo, excepto de oficina	5.3	2.6	0.5
30- Maquinaria de oficina e informática	0.3	0.0	0.0
31- Motores, equipos y suministros eléctricos	2.1	0.6	0.3
32- Aparatos de radio, TV y comunicaciones	1.5	0.0	0.0
33- Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	0.6	0.0	0.0
34- Automotores y autopartes	7.2	12.7	1.8
35- Otros equipos de transporte	0.6	0.0	0.0
36- Muebles y otras industrias manufactureras	1.8	0.5	0.3

Referencia: C.L.: Coeficiente de Localización = Cociente entre las Participaciones Porcentuales Provincial y Nacional de una Rama de Actividad sobre el Total de la variable (en este caso el Valor de Producción). Los valores del C.L. > 1 indican Especialización relativa de la Provincia en la Actividad.
Fuente: www.cfired.org.ar . Con base en datos del Censo Económico 1994.

Después de la fabricación de autopartes³⁷, la rama de curtidos de cuero es también tradicional y de importancia en el contexto industrial de la provincia -10% del valor de la producción del sector manufacturero. Con el 55% de la producción en estas dos ramas, la provincia de La Pampa presenta un alto grado de especialización revelada tanto por el Coeficiente de Localización de las mismas frente al resto de las ramas de actividad.

La evolución de la industria ha seguido la trayectoria de una importante disminución de locales entre 1985 y 1994 (Tabla 4.14), aunque sin embargo, esto no significó una disminución del volumen de empleo que pasó de 4388 a 4840 asalariados³⁸. Esta situación hace suponer que la quiebra de una gran parte de los pequeños talleres de uno o dos empleados presentes en décadas anteriores, ha elevado el número de empleados por local incrementando la presencia de empresas de tamaño medio.

³⁷ Al momento de escribir estas líneas no se ha podido acceder a información específica sobre este sector. No obstante aparecen recién en el Censo Económico de 1994 y la información publicada por el gobierno provincial atribuye su presencia a los logros de la promoción industrial (Ley provincial de Promoción industrial 534/94)

³⁸ www.lapampa.gov.ar

Concentración espacial de la escasa producción industrial.

Al igual que en el caso de la producción primaria, la actividad industrial refleja fuertes desequilibrios territoriales. Hacia 1984³⁹ las dos ciudades más importantes concentraban el 39,2% de los establecimientos industriales de la provincia, que generaban el 76% del valor de la producción industrial total.⁴⁰

La escasa tradición industrial y su escaso dinamismo tienen su reflejo patente en una infraestructura industrial desaprovechada. Cuenta en la actualidad con 8 parques industriales localizados en la porción oriental y septentrional de la provincia, siguiendo el eje de la ruta nacional N° 35, hacia la provincia de Buenos Aires por el sudoeste y hacia el norte, siguiendo el eje de la provincial N° 102 –Eduardo Castex – General Pico- y por la provincial N° 1 pasando por Intendente Alvear hacia la provincia de Córdoba.

Se trata de un espacio muy bien servido por ejes de comunicación, que enlazan fácilmente con el resto del país y una buena red de centros urbanos de servicio –financieros, comerciales y a la producción- así como redes de comunicación y energía, que, sin embargo, no ha logrado atraer inversiones hacia sus zonas industriales.

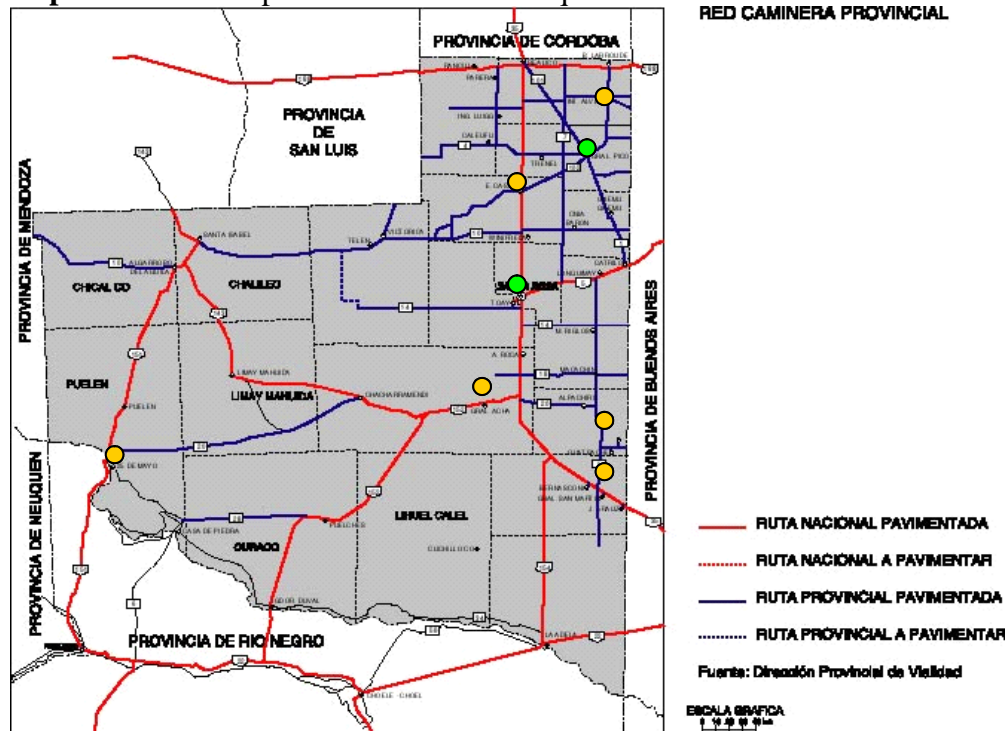
En efecto, la población empresarial presente en dichos parques es muy limitada –sólo 75 empresas-⁴¹ y se encuentra concentrada sobre todo en los de Santa Rosa y General Pico (marcados con verde en la Figura 14) con 23 y 35 establecimientos respectivamente– en conjunto el 77,3%- . El resto de los parques poseen el siguiente número de empresas: 25 de Mayo, 5; Eduardo Castex, 4; General Acha, 3; General San Martín, 3; Guatraché, 1; Intendente Alvear, 1.

³⁹ A pesar de ser éste un dato excesivamente antiguo, no hemos podido acceder al correspondiente al último Censo económico de 1994.

⁴⁰ <http://www.lapampa.gov.ar/publicaciones/produccion/crecimiento/Capitulo3/Econindust.htm>

⁴¹ Según datos publicados por el CFI (www.cfired.org.ar), abril de 2004.

Mapa 4.10. La Pampa: localización de Parques industriales.



Fuente: Gobierno de La Pampa y Consejo Federal de Inversiones (CFI)

5.4. La explotación de hidrocarburos

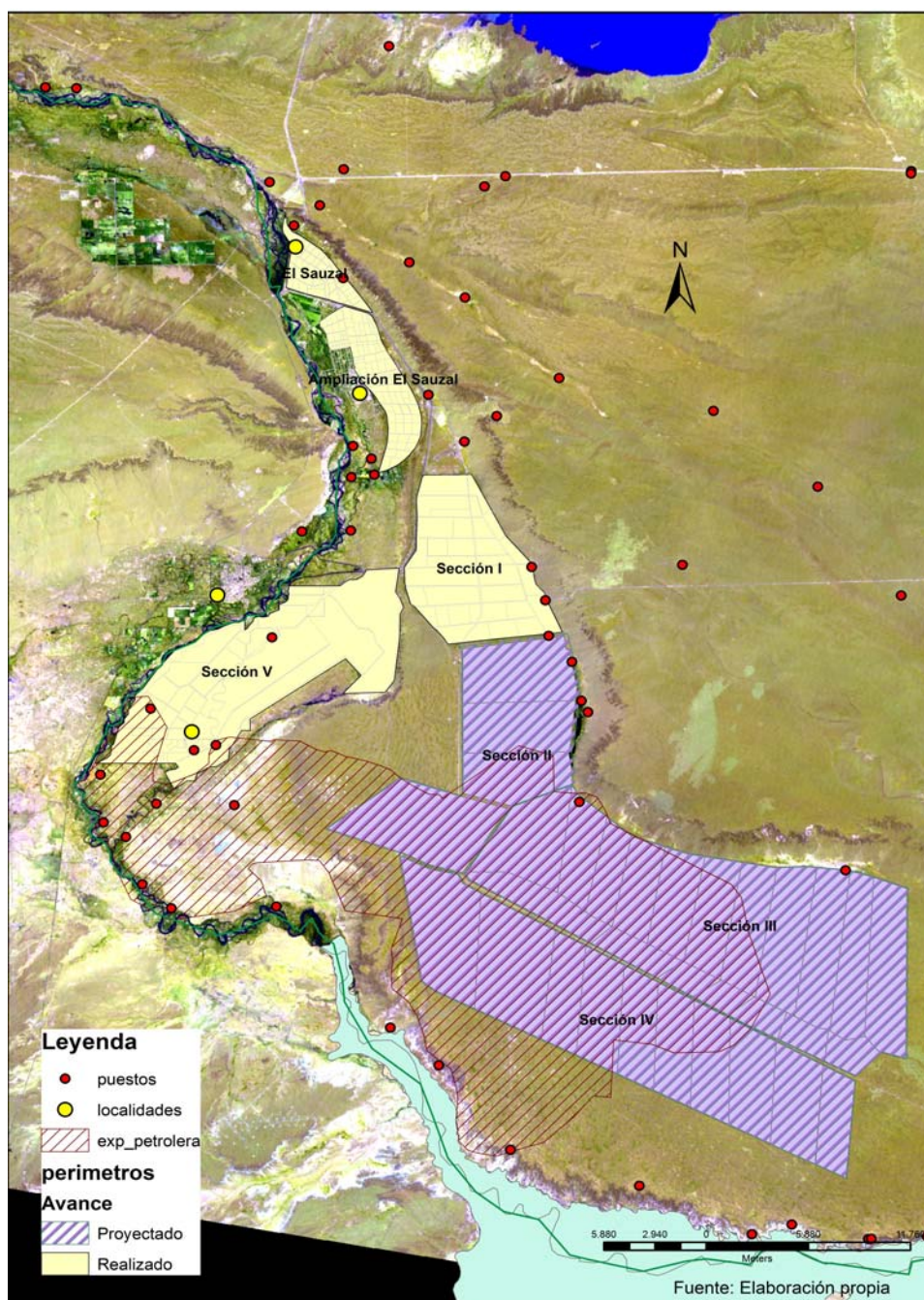
En relación con la minería, La Pampa es tocada en su extremo SW por la cuenca Neuquina –compartida por las provincias de Neuquén, Río Negro y Mendoza-, la segunda en importancia en el país, luego de la del Golfo San Jorge. Actualmente, la provincia se ha transformado en una de las jurisdicciones productoras de petróleo (Figura 4.10) y gas más importantes del país, al ubicarse en el sexto puesto entre las provincias productoras (El Diario (14/11/2007)).

Figura 4.10. Estación de bombeo (a) y detalle de baterías de tratamiento (b) del yacimiento “Medanito” en las inmediaciones de Colonia Chica (Sur de 25 de Mayo)



Fuente: Trabajo de campo (2005)

Mapa 4.11. Área de explotación petrolera en La Pampa (Yacimiento “Medanito”)



Pero una cuestión que resulta de interés destacar en el contexto de este trabajo es que los yacimientos pampeanos de gas y petróleo forman parte de la llamada “cuenca neuquina” y se localizan casi en su totalidad en el ejido municipal de 25 de Mayo.

En la actualidad, uno de los yacimientos más importante de la provincia –dado que participa en el 27% de lo producido en concepto de regalías– es el denominado “El Medanito”, con una superficie de unos 834 Km² (Mapa 4.11), fue concesionado en el año 1992 y hasta 2016 por la provincia de La Pampa a la empresa Petroquímica Comodoro Rivadavia (PCR).

Como muestra el mapa (4.10) ese yacimiento se superpone en gran parte con las proyectadas Secciones III y IV de riego del Sistema de Aprovechamiento Múltiple. A los 54 pozos existentes en 2004 (Gobierno de La Pampa, 2006), se encuentran en proyecto otros 60 pozos a ser construidos a partir de Diciembre de 2007 (El Diario, 14/11/2007), constituyendo un indicio más de que el proyecto de avance hacia el sur de las zonas de regadío ha quedado definitivamente truncado en el Alto Colorado.

5.5. Composición de las exportaciones provinciales

Las exportaciones de la provincia de La Pampa vienen a mostrar, como corolario de todo lo dicho en los apartados anteriores, la escasa competitividad y fragilidad de una economía basada en el sector primario.

Un primer dato que salta a la vista cuando se analizan las estadísticas de la última década son las fuertes fluctuaciones experimentadas por las exportaciones, con ciclos ascendentes y descendentes consecutivos anuales que se transforman en un franco descenso hacia el final del período.

La especialización en *commodities* y su importancia en la economía pampeana—en particular cereales, oleaginosas e hidrocarburos— hacen a las exportaciones y, por lo tanto, al conjunto de la economía provincial muy dependientes tanto de los precios internacionales, como de las contingencias debidas a pérdidas de cosechas o cosechas *récord*. En particular, las fluctuaciones experimentadas por los cereales han marcado la tendencia de las exportaciones durante toda la década. Sin embargo, la fuerte inestabilidad propia de la economía primaria pampeana queda patente también en los espectaculares crecimientos registrados por las oleaginosas en los períodos 1993-1994 y 1997-1998, lo que representa un 350% y 445.3% respectivamente, en un contexto de permanente caída en años anteriores y posteriores a dichas coyunturas. Un caso particular en este sentido lo constituye la exportación de aceites que registró una subida del 2062% en la campaña 1994-1995 al pasar de 40 millones de dólares a 865 millones de la misma moneda.

Siempre en el escenario de los *commodities*, puede decirse que las exportaciones han experimentado un cierto grado de diversificación a partir, sobre todo, de la difusión del cultivo de soja a lo largo de los '90, la concesión y puesta en explotación de los yacimientos hidrocarburíferos del sur provincial y el importante crecimiento de la producción de miel.

Así, cabe resaltar por un lado el marcado y continuo descenso en el valor exportado de cereales entre 1998 y 2001 (Tabla 4.19 b) —acumulando una caída del 58.8%— y el paralelo crecimiento de los valores exportados en el rubro “combustibles minerales”, que en el mismo período acumularon un incremento del 156,6%. (Tablas 4. 19 a y 4.19 b) No obstante, esta diversificación no tuvo un impacto global en el conjunto de la economía

provincial, dado que si en 1991 esos dos productos constituían el 91% de las exportaciones, una década después representaban el 94,5% de las mismas significando en realidad una mayor concentración y dependencia de La Pampa de las exportaciones primarias. Una mención especial merece el continuo incremento del capítulo “leche, lácteos, huevos, miel y otros”⁴², impulsado sobre todo por la conformación de una importante cuenca melífera en el NE de la provincia de La Pampa. Los años '94-'95 fueron especialmente exitosos, con un incremento del 281,8% en las exportaciones de este rubro que, no obstante las caídas de los últimos años del período analizado mantiene una participación de entre el 4 y 5% en el conjunto de las exportaciones provinciales.

Las manufacturas, por su parte, mantuvieron una participación menor, prácticamente residual durante todo el período, con un predominio de las de origen agropecuario por sobre aquellas de origen industrial. Baste señalar que mientras las primeras representaban el 3.5% de las exportaciones en el año 1991, alcanzaban el 3,7% en el 2000⁴³; en tanto que las segundas jugaron un papel verdaderamente residual con un 1,2% y un 1,5% en 1991 y 2000 respectivamente.

Un caso especial dentro de las manufacturas de origen industrial lo constituye la fabricación de calzado, dado que no es una producción tradicional de la provincia. Sobresale especialmente su participación en 1995 y 1997—claramente excepcional durante todo el período— con un 4.9% y un 3,7% respectivamente—, por encima incluso de la aportación a las exportaciones de las carnes (2,4% y 3% respectivamente). Debe señalarse sin embargo el carácter coyuntural de tales aportaciones relacionadas con fuertes incrementos en los períodos, '94-'95 y '96-'97⁴⁴ que queda subrayado por la tendencia negativa en la mayor parte de los restantes años de la década '91-'01. Un caso similar al de “Sal, yesos y cementos” con una subida del 200,9% en el período '93-'94 que no vuelve a repetirse en todo el período analizado.

Un dato que ayuda a matizar aún más la importancia de las manufacturas en el contexto económico provincial, es el hecho de que en muchos casos se trata de ejemplos aislados de empresas que exportan directamente su producción. Por ejemplo como puede verse en la tabla 4.18, en el año 1999, sólo seis empresas en toda la provincia exportaron directamente su producción.

⁴² No incorporamos la miel dentro de las manufacturas de origen agropecuario dado que se exporta toda ella a granel.

⁴³ Tomamos este último año y no el 2001 que es la última referencia de los cuadros de exportaciones porque la fuerte caída de las carnes en este último período distorsiona el dato sobre la aportación de las manufacturas agropecuarias durante toda la década.

⁴⁴ El período '93-'94 también experimentó un fuerte crecimiento que no se reflejó en una participación en las exportaciones de la misma magnitud.

Tabla 4.18. La Pampa: exportaciones directas por empresa (1999)

EMPRESA	PRODUCTO	DESTINO
Alpargatas S.A.	Calzado deportivo	Uruguay / Bolivia / Brasil
Ascheri y Cía. S.A.C.I.A.	Bombas / cilindros y repuestos	Uruguay
Carnes Pampeanas	Carne vacuna refrigerada	UE / EEUU / Brasil/ Canadá / Venezuela / Suiza
Cía. Industrial Progreso S.A.	Sales especiales	Uruguay
Trigalia S.A.	Harina (000)	Bolivia / Brasil
Vizental y Cía. S.A.C.I.A.	Liebres	Italia / Alemania

Fuente: Semanario electrónico Región (http://www.region.com.ar/provincia/prov_comex.htm)

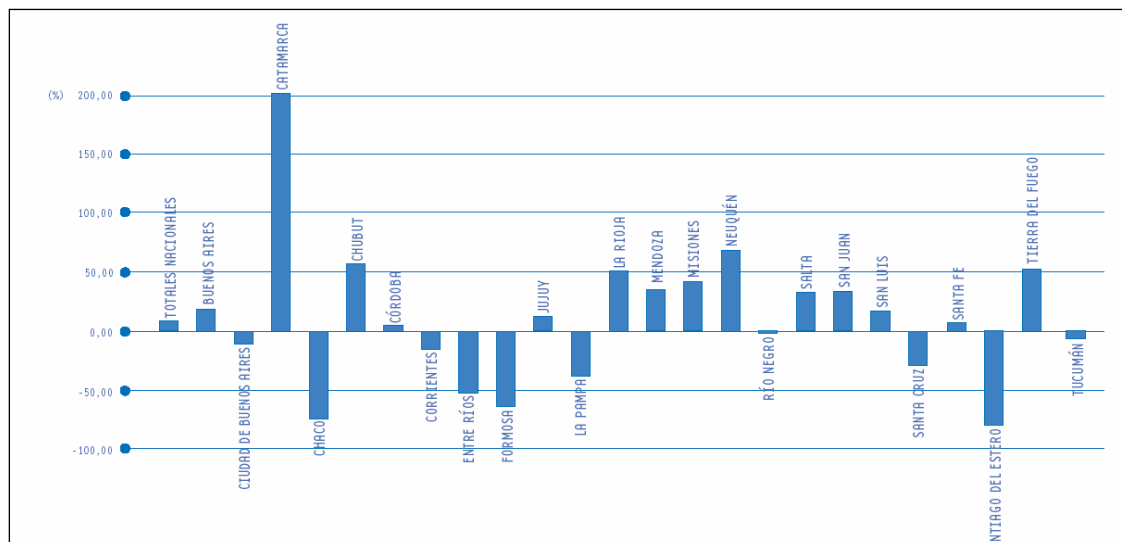
Finalmente, la escasa proyección externa de la economía de La Pampa, queda en evidencia por su escasa significación en el contexto del comercio exterior argentino toda vez que sólo en los años 1992 a 1994 logró superar una participación del 1% de las exportaciones nacionales.

Dejando de lado la alta participación –en relación con el resto de los productos- de cereales y oleaginosas (3,7% en conjunto), la participación pampeana en las exportaciones nacionales presenta algunos elementos llamativos. En primer lugar, sobresale la alta incidencia relativa (4,58%) del capítulo “sal, yeso, cales y cementos” que cabría atribuir al hecho de que la provincia de La Pampa es uno de los más importantes productores de sal de Sudamérica. Frente a ello, destaca la escasa incidencia de las carnes, en una provincia típicamente ganadera, situación que debe asociarse a la situación “periférica”comentada más arriba de La Pampa en relación con provincias como Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe.

Finalmente, aparecen datos atípicos como la participación pampeana en la exportación de calzados en los años 1995, 1997 y 1998, relacionados con las coyunturas ya comentadas pero que en todo caso no tienen un significado especial en la economía provincial (Figura 4.11). Como conclusión de todo lo dicho, queda claro que las exportaciones pampeanas son el reflejo de una economía poco competitiva y claramente periférica, cuya inserción internacional se ha agravado durante los últimos años En primer lugar, por depender casi totalmente de su producción agropecuaria, que sin embargo juega un papel secundario en el contexto de la economía regional de la pampa húmeda. En segundo término, por la prácticamente nula presencia de las manufacturas. En este sentido

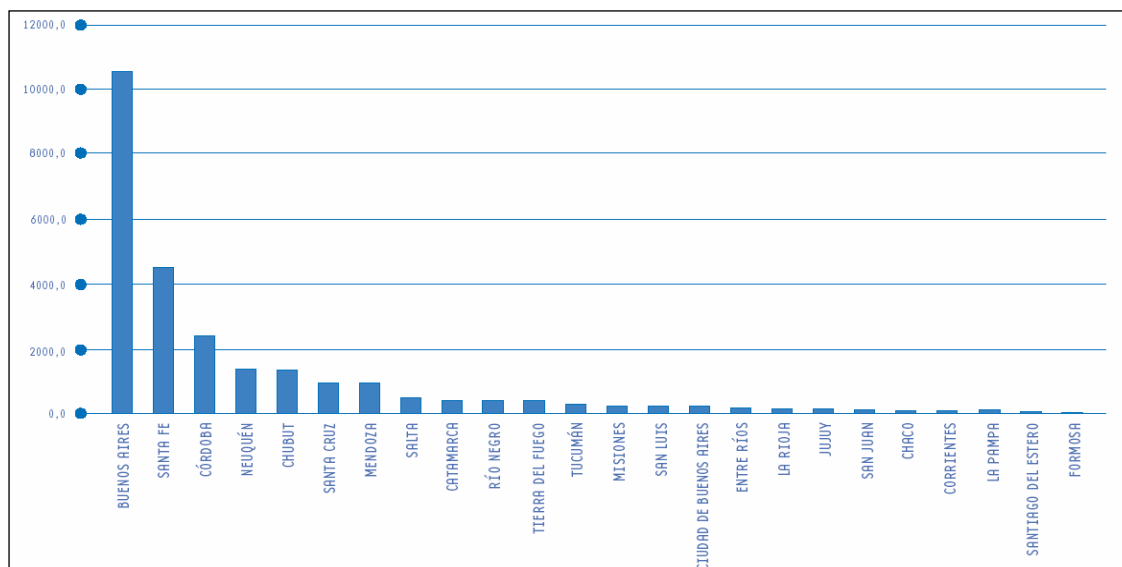
resulta especialmente significativo el hecho de que un rubro de tanta significación para la provincia en la última década como la miel, se exporte prácticamente sin procesamiento.

Figura 4.11. Crecimiento de las exportaciones por provincia (1996-2000)



Fuente: De Riz y Portantiero (coords.), 2002.

Figura 4.12. Estimación de las exportaciones por provincia año 2000



Fuente: De Riz y Portantiero, (coords.), 2002.

Es una situación reconocida en parte por el gobierno provincial, toda vez que se intenta potenciar la salida exterior de la provincia. Por un lado, a través de una participación en los corredores de exportación que unen los puertos del Atlántico con los de Chile, para lo cual se trabaja activamente con participaciones oficiales en conferencias

nacionales e internacionales y en el acondicionamiento paulatino de la red de carreteras provinciales.

Durante las entrevistas de trabajo de campo en 25 de Mayo, se pudo constatar también que, para algunos de los nuevos empresarios localizados en la zona desde finales de los '90, la posibilidad de dar salida a sus productos a través del Pacífico constituye una alternativa importante (Mapa 4.12). Desde esta perspectiva, puede decirse que, por primera vez en su historia, el Alto Colorado comienza a ser valorado también debido a su localización espacial.

Mapa 4.12. Corredores bioceánicos de los que participa La Pampa



Fuente: Semanario electrónico región (http://www.region.com.ar/provincia/prov_corredor.htm)

Otro emprendimiento que apunta en esta dirección es la creación de una Zona Franca⁴⁵ para el comercio exterior dotada de un aeropuerto de cargas y adyacente a la zona industrial de General Pico⁴⁶ en el norte de la provincia la que, sin embargo, no ha experimentado aún un poblamiento empresarial masivo dado que sólo siete empresas hacen uso directo de la misma.

⁴⁵ Existen en la Argentina 22 zonas francas de este tipo de las cuales 6 están funcionando.. En el caso de la Zona Franca de La Pampa, se trata de una “zona de procesamiento de exportaciones o zona franca industrial”, es decir, un territorio habilitado para el procesamiento de materia prima y su posterior exportación o introducción al territorio nacional. En términos generales puede decirse que los bienes transformados en dicho espacio están sometidos a una reducción impositiva y arancelaria tanto en los ámbitos nacional como provincial y municipal.

⁴⁶ <http://www.zflapampa.com.ar/> adjudicada a la empresa concesionaria de aeropuertos de Argentina (www.aa2000.com.ar)

Tabla 4.19-a. La Pampa: tasa de crecimiento de las exportaciones provinciales (%) (1991-2001)

	1992/91	1993/92	1994/93	1995/94	1996/95	1997/96	1998/97	1999/98	2000/99	2001/00
Carnes	64,55	-24,98	31,67	-25,45	1,68	-0,89	45,43	-24,53	-21,29	-3,33
Leche,lácteos,huevos,miel y otros	-1,66	-10,99	-0,24	6,92	-16,83	50,32	107,66	55,3	-68,55	-82,3
Cereales	115,08	36,16	100	281,87	28,66	-13,73	-27,6	7,66	-9,99	-15,52
Oleaginosos	79,86	-37,45	-1,58	-29,39	19,63	11,94	47,56	-42,27	-18,46	1,85
Grasas y aceites	-9,99	-15,25	350	-8,35	-33,16	-73,6	445,34	19,17	-70,44	17,78
Sal,yesos,cales y cementos	0	0	0	2062,33	-56,3	142,73	-75,35	-49,95	-7,7	13,61
Combustibles minerales	-36,69	77,27	200,96	32,42	-29,55	33,07	-58,61	36,48	110,86	6,34
Lanas, pelos e hilados	99,8	316,67	-47,41	10,18	23,32	-5,23	-38,35	31,79	132,1	-7,28
Sintéticos	-2,25	-15,76	-64,72	-45,99	-100	0	0	0	-3,06	-100
Calzados	-44	-49,92	100	-100	0	0	0	0	0	0
Manufacturas de piedra,yeso,cemento,amianto,mica y otros	-4,72	-27,16	214,23	182,67	-83,68	321,1	1,27	-77,44	-89,91	-57,58
Resto	-100	0	73,48	139,11	78,98	7,09	-36,63	-46,07	-55,6	43,76
	170,35	-71,02	8,951,65	-94,02	-33,55	-18,84	-4,13	-42,08	-28,19	-59,9

Fuente: CFI (www.cfiired.org.ar)**Tabla 4.19-b** La Pampa: composición de las exportaciones provinciales (%) (1991-2001)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Totales (miles de dólares)	118,289	194,645	146,031	192,279	143,337	145,741	143,766	210,065	158,537	124,781	120,625
Carnes	3,22	1,92	2,28	1,73	2,48	2,03	3,09	4,39	9,03	3,61	0,66
Leche,lácteos,huevos,miel y otros	0,32	0,42	0,76	1,15	5,90	7,46	6,52	3,23	4,61	5,28	4,61
Cereales	80,13	87,59	73,02	54,58	51,70	60,83	68,43	69,72	53,33	55,25	58,21
Oleaginosos	8,36	4,58	5,17	17,66	21,72	14,28	3,44	14,26	22,51	8,46	10,30
Grasas y aceites	0,00	0,00	0,00	0,02	0,60	0,26	0,63	0,11	0,07	0,08	0,10
Sal,yesos,cales y cementos	0,24	0,09	0,21	0,49	0,87	0,60	0,81	0,23	0,42	1,11	1,22
Combustibles minerales	2,54	3,08	17,12	6,84	10,11	12,26	11,74	4,97	8,68	25,58	24,54
Lanas, pelos e hilados	0,53	0,31	0,35	0,09	0,07	0,00	0,00	0,00	0,08	0,10	0,00
Sintéticos	0,98	0,33	0,22	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Calzados	0,97	0,56	0,54	1,30	4,92	0,79	3,76	2,34	0,70	0,09	0,04
Manufacturas de piedra,yeso,cemento,amianto,mica y otros.	0,03	0,00	0,09	0,12	0,38	0,67	0,73	0,32	0,23	0,13	0,19
Resto	0,36	0,59	0,23	15,68	1,26	0,82	0,85	0,44	0,34	0,31	0,13

Fuente: CFI (www.cfiired.org.ar)

Tabla 4.20- a. La Pampa: participación provincial en las exportaciones nacionales por rubro de exportación (%) (1991-2001)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	0.99	1.59	1.12	1.21	0.68	0.62	0.55	0.79	0.68	0.47	0.45
Carnes	0.79	0.81	0.70	0.53	0.42	0.38	0.58	1.53	2.19	0.73	0.36
Leche,lácteos,huevos,miel y otros	0.34	0.93	0.88	1.17	2.56	2.93	2.36	1.68	1.56	1.62	1.56
Cereales	8.89	11.02	7.34	7.88	3.98	3.46	3.27	4.81	4.10	2.86	2.88
Oleaginosos	0.92	1.13	1.08	3.57	3.52	2.16	1.46	2.85	4.11	1.04	0.89
Grasas y aceites	0.00	0.00	0.00	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sal,yesos,cales y cementos	2.93	1.40	1.43	3.89	3.79	2.38	2.46	1.09	1.78	3.42	4.58
Combustibles minerales	0.39	0.55	2.03	0.80	0.67	0.58	0.55	0.46	0.49	0.68	0.65
Lanas, pelos e hilados	0.40	0.43	0.34	0.0	0.0	0.00	0.00	0.00	0.12	0.0	0.00
Sintéticos	2.67	1.68	0.55	0.98	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Calzados	1.92	2.11	0.86	2.88	6.89	1.61	5.25	7.18	3.10	0.40	0.27
Manufacturas de piedra,yeso,cemento,amianto,mica y otros	0.25	0.00	1.01	1.84	3.33	5.96	4.04	2.35	1.44	0.62	0.88

Fuente: CFI (www.cfi.org.ar)

Tabla 4.20- b. La Pampa: exportaciones provinciales (en miles de dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	118.289	194.645	146.031	192.279	143.337	145.741	143.766	210.065	158.537	124.781	120.625
Carnes	3.804	3.741	3.330	3.322	3.552	2.954	4.440	9.221	14.319	4.503	797
Leche,lácteos,huevos,miel y otros	378	813	1.107	2.214	8.455	10.878	9.377	6.794	7.314	6.584	5.562
Cereales	94.787	170.485	106.637	104.953	74.108	88.657	98.381	146.447	84.545	68.939	70.212
Oleaginosos	9.894	8.906	7.548	33.966	31.128	20.805	4.942	29.952	35.694	10.551	12.427
Grasas y aceites	0	0	0	40	865	378	907	226	113	104	119
Sal,yesos,cales y cementos	278	176	312	939	1.243	876	1.166	482	658	1.388	1.476
Combustibles minerales	3.003	6.000	25.000	13.148	14.486	17.864	16.871	10.437	13.755	31.925	29.600
Lanas, pelos e hilados	623	609	513	181	98	s/d	s/d	s/d	132	128	s/d
Sintéticos	1.159	649	325	650	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Otros textiles	2.764	1.027	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Calzados	1.144	1.09	794	2.495	7.053	1.151	5.41	4.909	1.108	112	47
Manufacturas de piedra,yeso,cemento,amianto,mica y otros	30	0	132	229	548	980	1.049	665	359	159	229
Resto	425	1.149	333	30.142	1.803	1.198	1.223	932	540	388	155

Fuente: CFI (www.cfi.org.ar)

5.6. La escasa competitividad de una economía periférica.

De todo lo dicho, se desprende que la economía pampeana, además de claramente periférica en los entornos territoriales pampeano y patagónico aparece como escasamente competitiva. De acuerdo a un estudio reciente del PNUD (2002) sobre la competitividad en las provincias argentinas, ésta se define, desde un punto de vista económico, como “la habilidad o capacidad de la economía de un país, región o territorio, para alcanzar la prosperidad económica sostenida”. Desde esta perspectiva, la competitividad de las economías provinciales podría caracterizarse por el “perfil” de su actividad económica unida a su capacidad exportadora y de inserción internacional, la generación de recursos humanos y actividades relacionadas con la innovación, la capacidad de atracción de inversiones así como las capacidades gubernamentales en términos de distribución y eficiencia del gasto público.

Como se ha visto, se trata de una economía motorizada por actividades que, como la agricultura y la ganadería, poseen una muy escasa capacidad de arrastre sobre el conjunto de la economía, baja generación de empleo, poco propicia a la innovación a lo que se suma el hecho de no haber logrado generar una agroindustria de mayor incidencia en el producto provincial. En ese contexto, la debilidad de la proyección exterior de la economía de La Pampa ha quedado patente en dos elementos. Por un lado, el hecho de basarse en los *commodities*, fuertemente expuestos a la competencia mundial y a las coyunturas pero también por su escaso valor en el contexto de la economía nacional.

A estos aspectos ya comentados en los apartados anteriores se suman dos factores más que resultan muy elocuentes a la hora de matizar estos datos: se trata de el estado de las actividades de ciencia y tecnología e I+D y la atracción de inversiones hacia la provincia.

En relación con lo primero, los datos publicados por la SECYT (Secretaría de Ciencia y Tecnología) de la Argentina⁴⁷ muestran a La Pampa con una posición muy desaventajada en el ranking de inversión en actividades de Ciencia y Tecnología. Por ejemplo, entre los años 1995 y 1997 ocupaba el puesto número 19 (entre 24 jurisdicciones) detrás de varias de las provincias más pobres del norte argentino como Tucumán – 8ª-, Salta -11ª -, Misiones -14ª-, Catamarca -15ª-, Jujuy, -16ª- o Santiago del Estero en el número 19. La misma situación se daba en relación con los gastos en I+D, cuando ocupaba una posición similar entre las provincias argentinas. En el 2001, La Pampa había logrado avanzar un puesto – al número 18- superando sólo a Chaco, Tierra del Fuego, La Rioja, Formosa y Santa Cruz.⁴⁸ El número de personas dedicadas a actividades de Ciencia y

⁴⁷ <http://www.secyt.gov.ar/indicadores97/xn.htm> Lamentablemente no se encuentran publicadas en este sitio, series de datos para varios años. De modo que sólo podemos contar con algunos datos extraídos tanto de este sitio como del propio sitio web del gobierno de La Pampa para algunos años.

⁴⁸ http://www.secyt.gov.ar/indicadores_2001/indicadores_cyt_2001.pdf

Tecnología en la provincia de La Pampa es muy bajo. Según datos de la SECYT para 1997⁴⁹ sólo se ocupaban de estas actividades 527 personas –incluyendo investigadores, becarios de investigación y personal técnico de apoyo–, una cantidad próxima a las de Río Negro, Neuquén o San Luis, pero alejada de otras provincias periféricas como Tucumán - 1.277-, San Juan -1.217- o Mendoza -1.388-.

Finalmente, puede decirse que los datos de erogaciones de la administración provincial también reflejan esta situación cuando se observa que entre los años 1999 y 2002, el porcentaje del presupuesto provincial dedicado a actividades de “Ciencia y Técnica”, se ubicaron entre el 0,03 y el 0,06% de los desembolsos del gobierno pampeano.⁵⁰

En relación con el valor de las inversiones privadas en la provincia, considerado un indicador íntimamente relacionado con la competitividad de un territorio, La Pampa se encuentra entre las provincias peor posicionadas del país. Aunque la inversión privada en Argentina se encuentra muy concentrada, dado que sólo ocho de veinticuatro jurisdicciones dan cuenta del 90% de la inversión privada de las grandes empresas radicadas en el país,⁵¹ La Pampa forma parte de un grupo de provincias “perdedoras” con limitadas inversiones de grandes empresas. Según el informe ya citado del PNUD (2002) en las inversiones en la provincia durante la segunda mitad de la década pasada participaron menos de 10 empresas grandes con una inversión anual inferior a los ocho millones de dólares, una situación que se halla en perfecta consonancia con el escaso desarrollo industrial de la provincia y la fuerte dependencia de la producción agropecuaria y de las relativamente escasas ventajas comparativas proporcionadas por la aptitud del suelo en una porción del territorio provincial.

6. Buenos indicadores de bienestar y programas de asistencia social

Los indicadores sociales y de bienestar de la población, condensados principalmente en el IDH (Índice de Desarrollo Humano) y las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), ponen de manifiesto una situación paradójica, dado su carácter positivo, al contrastarlos con la atonía y los fuertes frenos estructurales puestos de manifiesto por la economía pampeana descriptos en el apartado anterior.

Se trata de una situación en la que un bajo volumen de población, unido a una cierta disponibilidad de recursos por parte del Estado provincial y su inversión en infraestructuras (sanitarias, educativas, etc.), así como la aplicación continua de planes sociales nacionales y provinciales, ha facilitado la ubicación de La Pampa en unos niveles de IDH superiores a la media del país.

⁴⁹ <http://www.secyt.gov.ar/indicadores97/xn.htm>

⁵⁰ <http://www.lapampa.gov.ar/EconyFinanz/FEcyFin.htm>

⁵¹ <http://www.desarrollohumano.org.ar/Default.Asp>

No obstante, debe tenerse en cuenta también que la medición del Índice de Desarrollo Humano se efectúa en la Argentina en las principales ciudades de la república de modo que para el caso de La Pampa su relevamiento se lleva a cabo en la capital provincial –aglomerado Santa Rosa-Toay-. Éste es un dato que necesariamente debe valorarse al tomar en cuenta los datos del IDH debido, por un lado, a que la provincia de La Pampa registra una cantidad de población rural –en torno al 20%- que duplica la media nacional y las de la región pampeana y patagónica⁵² -10,7%, 11,5% y 11,2% respectivamente- y por otro lado porque aunque en la Argentina no exista una encuesta de hogares representativa de las zonas rurales, se han señalado los déficits de los indicadores de salud y educación en perjuicio de las mismas.⁵³

6.1 La Pampa según el Índice de Desarrollo Humano

Desde el año 1995, el IDH (Índice de Desarrollo Humano) desarrollado por el PNUD para la medición de los niveles de desarrollo de los países viene siendo utilizado en la Argentina (www.desarrollohumano.org.ar) con el objeto de medir las evidentes disparidades entre las provincias.

Este indicador estaba conformado por tres dimensiones: la longevidad de la población –medida por la esperanza de vida al nacer-, los niveles educativos alcanzados –medido a partir de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria, así como el nivel de ingresos de la población, -medido por el PIB real per cápita.

Sin embargo, en un reciente estudio sobre desigualdad y pobreza en Argentina el PNUD (2002) ha implementado el IDHA (Índice de Desarrollo Humano ampliado) que incorpora algunos indicadores adicionales que afinan la calidad de los indicadores de base. De este modo, en la medición de la longevidad este estudio incorpora la “tasa de mortalidad infantil por causas reducibles”, entre los aspectos educativos incorpora la “tasa de sobreedad” y la “calidad educativa”, y finalmente el nivel de rentas se acompaña con las tasas de empleo y desempleo de la población.

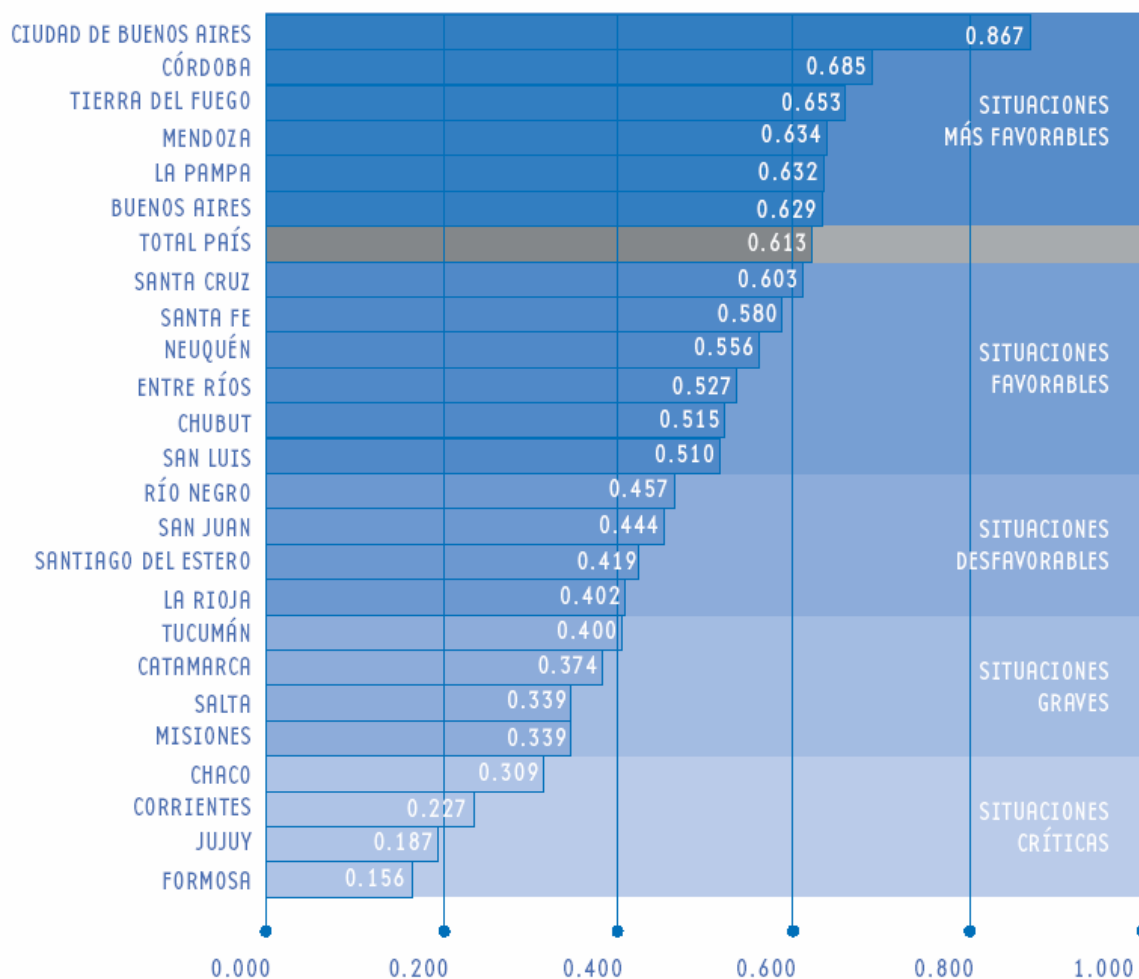
El contexto socioeconómico que caracteriza a la provincia de La Pampa y su posición en el contexto nacional y regional puede ser descripto a través de dos indicadores, uno de ellos, el IDH que se ha establecido a nivel internacional como herramienta a partir

⁵² Aunque resulta más que evidente el hecho que la provincia de La Pampa se encuentra en una situación muy favorable en términos de pobreza y desarrollo humano en relación con otras provincias con un peso similar de población rural, como las de la Noroeste y Nordeste del país,

⁵³ Un estudio sobre desigualdad y pobreza en la Argentina (PNUD, 2002:32) señala en este sentido que “en el Censo de 1991 el riesgo de muerte de menores de dos años era 38% superior en las áreas rurales que en las ciudades de más de 20.000 habitantes. Por otra parte, las asimetrías rural-urbanas quedan también reflejadas por los resultados de las pruebas de calidad educativa. Por ejemplo, para el año 1999, mientras “la casi totalidad de los alumnos ingresantes alcanza el sexto grado en las ciudades, en las zonas rurales, más de un cuarto no llega a este año, y un 15% abandona antes de cuarto grado.”

de la cual establecer un baremo de países en la escala del desarrollo socioeconómico. El mismo ha sido a su vez reproducido en algunos casos a escala nacional con el mismo objetivo en relación con regiones y provincias. Éste se construye a partir de una agregación de indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos *per cápita*, en tanto que su valor puede variar entre 0 y 1, siendo éste el valor que corresponde a la mejor situación relativa.

Figura 4.13. Índice de Desarrollo Humano Ampliado provincias y ciudad de Buenos Aires (2000)



Fuente: PNUD (2002)

La utilización del IDHA ha posibilitado así una mayor discriminación en los niveles de desarrollo de las provincias, permitiendo detectar un universo muy variado de situaciones que van desde un IDHA de 0,867 para la ciudad de Buenos Aires, hasta un IDHA de 0,156 para la provincia de Formosa en el norte del país (Figura 4.13). De este modo, se diferencian cinco niveles de desarrollo entre las provincias argentinas: situaciones críticas (0,156-0,309), situaciones graves (0,339-0,400), situaciones desfavorables (0,402-0,457) y situaciones intermedias de IDHA (0,510 y 0,603) divididas a su vez en situaciones

favorables (0,527-0,603) y situaciones más favorables (0,629-0,867). El IDHA para el total del país corresponde a 0,613.

En ese escenario, La Pampa (0,632) forma parte del grupo de provincias en situación “más favorable” junto a Córdoba (0,685), Tierra del Fuego (0,653), Mendoza (0,634), provincia de Buenos Aires (0,629) y la ciudad de Buenos Aires –lejos de todo el resto de jurisdicciones- con 0,867.

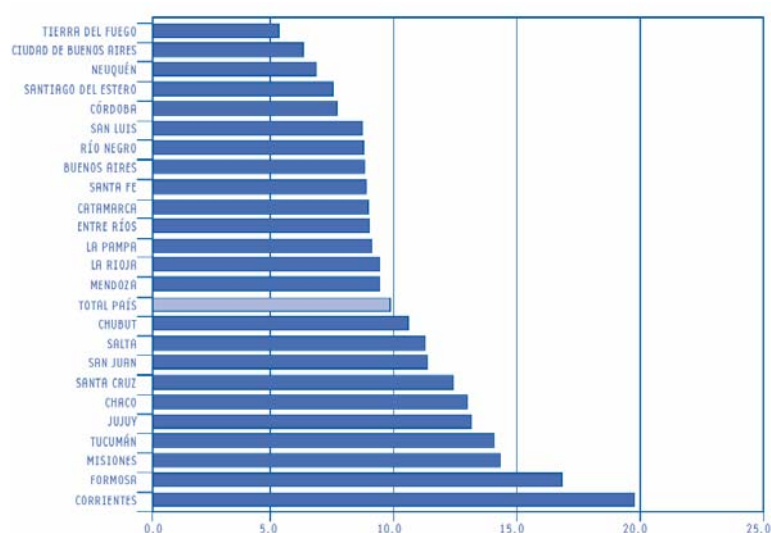
Tomando cada una de las dimensiones del IDHA por separado, se observa por lo general una situación favorable de La Pampa. En relación con la salud, por ejemplo, si bien la esperanza de vida al nacer en la provincia se encuentra en niveles similares a los de las provincias vecinas –regiones pampeana y patagónica- presenta mejores indicadores de mortalidad general e infantil que los del país, en tanto que mejora los indicadores de mortalidad infantil de madres analfabetas y de población sin cobertura de salud, tanto a nivel regional como en relación con la media nacional (Figura 4.14).

Tabla 4.21. La Pampa: IDH e indicadores de salud en el contexto regional

Indicadores	La Pampa	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Entre Ríos	San Luis	Neuquén	Río Negro	Argentina
Esperanza de vida al nacer (años)	72,7	72,4	93	73,5	72,1	71,1	71,7	71,5	72,4
Tasa de mortalidad general (por mil)	7,1	7,7	7,5	7,9	7,7	6,6	3,8	4,8	7,9
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	15	21,8	20	17,8	20,4	27,6	15,3	15,3	22,9
Tasa de mortalidad infantil de Madres analfabetas	16,7	59,5	97,1	52,2	57,8	38,1	29,6	29,6	50,2
Población sin cobertura de salud (%)	34,9	36,1	37,4	28,7	38	37,2	39,9	39,9	36,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CFI -2004-(www.cfired.org.ar)⁵⁴

Figura 4.14. La Pampa: tasa de mortalidad infantil por causas reducibles



Fuente: PNUD 2002.

En este sentido, puede decirse que, a pesar de los contrastes en la provisión de servicios al interior de la provincia, que veremos en el apartado siguiente, La Pampa cuenta

⁵⁴ (Datos proporcionados por el Informe argentino sobre desarrollo Humano (1996 y 1997))

con una red de asistencia sanitaria compuesta por hospitales de diverso nivel de complejidad –por lo general bajo- e incluso “postas sanitarias” que brindan un acceso básico a los poblados rurales más remotos.

En relación con los indicadores educativos, la Tasa de escolarización se encuentra por debajo de la media nacional y del resto de las provincias, con excepción de San Luis. Sin embargo, en el resto de los indicadores, La Pampa se encuentra mejor posicionada que las provincias de San Luis y Entre Ríos y a un nivel similar que Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. Éste es un dato que debe destacarse, sobre todo por tratarse de una provincia básicamente rural y donde la población no cuenta con las posibilidades brindadas por los grandes aglomerados urbanos. En el ítem “primario completo y secundario incompleto” sólo es superada por la provincia de Buenos Aires, mientras que en lo relativo a “secundario completo y superior”, presenta un índice solo superado por la provincia de Neuquén. Un aspecto significativo en una provincia que sólo cuenta con una Universidad (Universidad Nacional de La Pampa) con la mayor parte de sus facultades localizadas en la capital de la provincia.

Tabla 4.22. La Pampa: Indicadores de escolarización en el contexto regional

Indicadores	La Pampa	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Entre Ríos	San Luis	Neuquén	Río Negro	País
Tasa de escolarización combinada	74,6	76,3	81,2	78,8	75,4	74,6	75,2	74,2	77
Analfabetos e/ 10 y 19 años (varones) %	1,5	1,2	1,5	1,8	2,4	2,5	4,5	2,3	2
Analfabetos e/ 10 y 19 años (mujeres) %	1	0,8	0,9	1,3	1,7	1,5	3,5	1,9	1,4
Primario incompleto %	25,7	19,5	24,8	22,8	30,5	23,3	36,8	26,5	21,7
Primario completo y secundario incompleto %	54,5	58,2	49,7	51,5	47,6	52,3	46,9	50,4	52,9
Secundario completo y superior %	19,8	22,3	25,5	25,7	21,9	24,4	16,3	23,1	25,4
Tasa media de escolarización (Nivel Medio) %	54,1	54,1	57,4	55,1	52,2	50,6	54,3	53,4	53,7

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CFI -2004- (www.cfire.org.ar)

Finalmente, en relación con el ingreso per cápita, los datos para 1997 publicados por el Consejo Federal de Inversiones, poseía un ingreso medio superior a la media del país, sólo superado por el de la provincia de San Luis.

Tabla 4.23. La Pampa: ingreso por habitante en el contexto regional

Indicadores	La Pampa	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fé	Entre Ríos	San Luis	Neuquén	Río Negro	Argentina
Ingreso per cápita (u\$s)	9.429	7.877	7.752	7.713	5.904	11.663	9.405	8.308	8.973

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CFI para 1997 (www.cfire.org.ar, abril de 2004)

No obstante, La Pampa es una de las provincias del centro del país que, en el contexto de la fuerte caída de ingresos y aumento de la brecha entre los sectores de mayores y menores ingresos ocurrida en Argentina entre 1995 y 2002⁵⁵ más incrementó las

⁵⁵ Según el PNUD (2002), “La caída sostenida de los ingresos a lo largo del período profundizó la distancia entre el 20% de la población con mayores ingresos y el 20% con los menores ingresos. La brecha de ingresos en el total del país se duplicó y pasó de 11,5 veces en 1995 a 20,4 veces en 2002.”

diferencias de ingreso entre el 20% inferior y el 20% superior en la distribución del mismo. (Tabla 4.24).

Tabla 4.24. La Pampa: brecha de ingresos 1995-2002⁵⁶

Provincia	Brecha 1995	Brecha 2000	Brecha 2002	Variación porcentual 1995-2002
Buenos Aires	10,5	14,6	30,9	128,8
Córdoba	11	12,2	18,2	65,9
Entre Ríos	11,7	19,1	32,3	175,6
Santa Fe	11,4	15	24,1	111,5
San Luis	12,1	28,1	14,7	21
La Pampa	10,2	10,9	24,3	138,2
Mendoza	10,1	13,8	19,6	92,8
Neuquén	14,8	14,4	25,5	71,8
TOTAL País	11,5	13,6	20,4	77,2

Fuente: PNUD (2002)

6.2. La Pampa y sus NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas)

En Argentina, la pobreza de un territorio determinado es medida por medio de las NBI (Necesidades Básicas insatisfechas) a partir de datos extraídos del Censo Nacional de Población y Vivienda. Los hogares con NBI⁵⁷ son aquellos que presentan, al menos, una de las siguientes condiciones de privación:

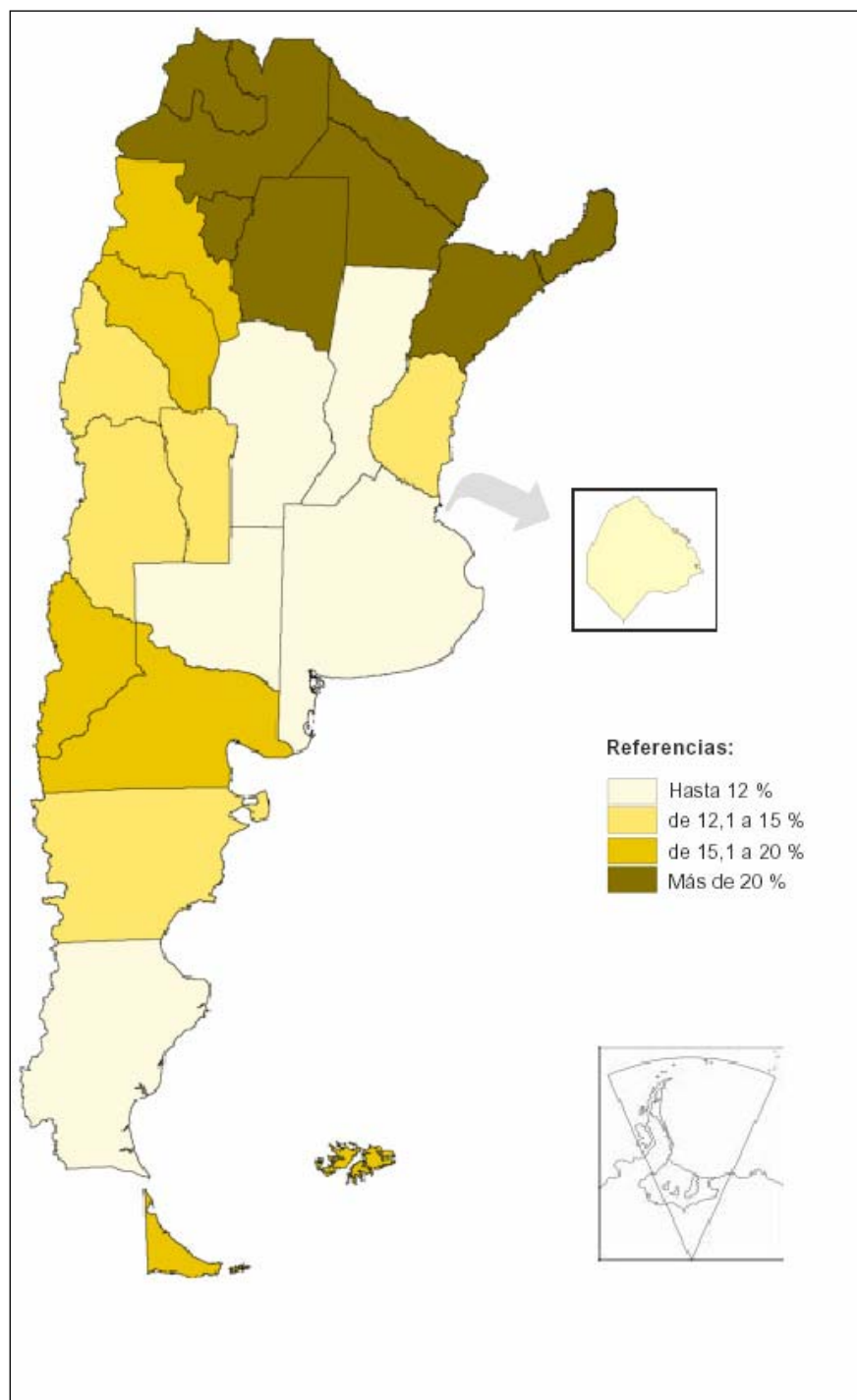
- Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto.
- Vivienda: hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, excluyendo casa, departamento y rancho).
- Condiciones sanitarias: hogares que carecen de instalación de baño con arrastre de agua.
- Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiese completado el tercer grado de escolaridad primaria.

De acuerdo con este indicador, el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) de la Argentina, ha elaborado recientemente un Mapa de las NBI, en el que puede identificarse claramente el estado que, en relación con este indicador, presentan las diferentes regiones de la Argentina –en este caso divididas según regiones censales del INDEC-.

⁵⁶ Las cifras indicadas en el cuadro 26 indican el porcentaje en que el quintil superior de ingresos supera al quintil de menores ingresos.

⁵⁷ Fuente: INDEC. Revista “Aquí se cuenta” N° 7. Septiembre de 2003.

Mapa 4.13. República Argentina: mapa de las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas)



Fuente: INDEC. Revista “Aquí se cuenta” N° 7. Septiembre de 2003.

La provincia de La Pampa queda incluida, junto a las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires en la Región Centro, asimilable en rasgos generales a lo que hemos hecho referencia como la región pampeana, es decir las provincias más prósperas del país (Mapa 4.13). Según puede observarse en el mapa de la página siguiente, esta región, junto con la provincia de Santa Cruz, en el extremo sur argentino presenta los niveles más bajos de NBI –por debajo del 12 %- . En el otro extremo se encuentran las provincias del

norte todas por encima del 20 % de NBI. Si se considera sólo la región centro, la de mejores condiciones de vida del país ya que en ella todas las provincias, excepto Entre Ríos se encuentran por debajo de la media del país -14,3 %-, puede observarse que la provincia de La Pampa es la mejor posicionada, con un índice del 9,2 %.

Con este valor, se sitúa también por debajo de las provincias limítrofes patagónicas –Neuquén y Río Negro- que alcanzan un 15,5% y un 16,1% respectivamente y de la provincia de Mendoza -13,1 %. De los indicadores utilizados para ponderar las NBI, los cuatro mencionados más arriba, La Pampa destaca en cuanto a provisión de agua en los hogares (29,1 % de los hogares con NBI frente al 50,8 % del total del país y unos porcentajes que van del 44,9 % al 42,1 % para el resto de las provincias pampeanas).

Tabla 4.25. Perfil de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas según indicadores seleccionados de condiciones de vida de los hogares, por provincia (2001)

Provincia	Total de hogares	Total (%)	Sin cobertura médica privada u obra social	Sin provisión de agua en la vivienda	Con piso de tierra en la vivienda	Sin teléfono
% sobre el total de hogares con NBI						
Buenos Aires	3.921.455	13	58,4	44,8	7	60,6
Córdoba	877.262	11,1	56	42,1	8,7	66,7
Santa Fe	872.295	11,9	57,1	44,9	14	69,9
San Luis	101.644	13	62	51,2	18,7	74,1
La Pampa	91.661	9,2	57,1	29,1	6,7	61,7
Mendoza	410.418	13,1	62,3	45,2	15,7	68,8
Neuquén	128.351	15,5	61,6	41,7	12,8	65,8
Río Negro	154.453	16,1	61,5	43,9	9,5	67,8
Argentina	10.075.814	14,3	60,2	50,8	17,6	71

Fuente: INDEC. Revista “Aquí se cuenta” N° 7. Septiembre de 2003.

Otro de los índices a destacar es el de “viviendas con piso de tierra” en el cual La Pampa alcanza un 6,7 % frente a una media del 17,6 % de los hogares con NBI para el total del país, y unos porcentajes de entre el 7 % y el 16,8 % de los hogares con NBI para el resto de las provincias pampeanas.

La situación favorable de La Pampa en términos de desarrollo humano en el contexto de una economía periférica escasamente competitiva, parece justificarse, además de por su elevado PBG per cápita en el contexto nacional, por el gasto público en salud, educación, programas sociales, etc. posibilitado por unas finanzas públicas caracterizadas por el equilibrio presupuestario.

En efecto, como señala un informe del Ministerio del Interior de Argentina (2003)⁵⁸ La Pampa ha mostrado durante las dos últimas décadas una situación fiscal-financiera equilibrada, destacándose durante los '90 por ser una de las jurisdicciones con mayor fortaleza financiera-fiscal. A ello ha contribuido una evolución general positiva de sus

⁵⁸http://www.mininterior.gov.ar/provinformo/bd_provinformo_2/archivo/AAK03.Situacion.de.Provincias.La.Pampa.Capitulo.III.doc

atributos fiscales medidos a través indicadores como el grado de desequilibrio de las cuentas públicas, la capacidad de generar recursos propios, la eficiencia en el gasto o el nivel de exposición financiera.

En este sentido, un informe de la Fundación Capital (2001)⁵⁹ situaba a la provincia entre las cinco de mejor comportamiento en el último quinquenio de la década de 1990, en un “ranking fiscal” plurianual obtenido como combinación de esos factores (Tabla 4.26).⁶⁰

Tabla 4.26. Ránking fiscal provincial (1996-2000)

Ranking Plurianual	Jurisdicción	Ranking 1996	Ranking 1997	Ranking 1998	Ranking 1999	Ranking 2000
1	San Luis	1	1	1	1	1
2	Córdoba	4	5	5	2	2
3	Santa Fe	3	2	4	3	3
4	Buenos Aires	2	3	2	4	8
5	La Pampa	6	6	3	6	4
6	Santiago del Estero	8	8	11	5	5
7	Neuquén	5	4	7	11	6
8	Entre Ríos	9	7	6	8	14
9	Salta	10	13	9	7	11
10	Mendoza	19	9	8	9	10
11	Chubut	11	12	14	17	7
12	Santa Cruz	7	11	15	10	13
13	Tucumán	16	17	13	14	9
14	San Juan	15	10	10	12	17
15	Misiones	12	14	12	15	15
16	Corrientes	13	16	17	13	12
17	Chaco	14	15	16	20	18
18	Catamarca	20	20	18	18	16
19	Tierra del Fuego	18	22	19	19	20
20	Río Negro	22	19	20	22	19
21	Jujuy	17	18	22	21	21
22	La Rioja	21	21	21	16	22
23	Formosa	23	23	23	23	23

Fuente: Fundación capital (2001)⁶¹

Analizados cada uno de ellos individualmente, La Pampa registró en ese período, la más baja “exposición financiera”, como consecuencia de una muy buena posición en sus resultados presupuestarios –posiciones 1 y 3 respectivamente- a lo largo de todo el período que libró a la provincia de endeudarse excesivamente. Por otra parte, sus facetas más deficientes se reflejaron en los ítems “autonomía de recursos” y “eficiencia en el gasto” –lugares 10 y 17 respectivamente-. Según el estudio mencionado, la escasa población provincial junto al reducido tamaño de su economía han limitado las posibilidades de

⁵⁹ [http://www.fcapital.com.ar/fcapital/informes/Ranking_fiscal/RankingFiscal%201201%20\(ejecutivo\).pdf](http://www.fcapital.com.ar/fcapital/informes/Ranking_fiscal/RankingFiscal%201201%20(ejecutivo).pdf)

⁶⁰ Obsérvese que las restantes cinco provincias con mejor desempeño –con excepción de Santiago del Estero- se localizan en el centro del país en el entorno territorial pampeano.

⁶¹ www.fcapital.com.ar (Abril de 2004)

recaudación tributaria por la provincia, mientras que la dispersión demográfica y las bajas densidades afectan la eficiencia del gasto público.⁶²

Uno de los elementos que favorecen este estado de las finanzas públicas pampeana es su bajo endeudamiento (Tabla 4.27). La provincia de La Pampa tiene una de las menores deudas públicas del país – el 72% contraída con Bancos y Financieras y el 28% con Organismos internacionales-, que si bien experimentó un fuerte incremento a partir de la crisis económica nacional desatada en 2001, se ha mantenido por debajo de las del resto de las provincias argentinas facilitando el equilibrio presupuestario.

Tabla 4.27. La Pampa: deuda pública provincial

Fuente	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (marzo)
Total (miles de pesos)	83.810	82.201	81.415	83.670	92.937	173.016	285.803
Deuda per cápita (en pesos)	301	291	284	288	316	580	944
Deuda 24 jurisdicciones per cápita (en pesos)	405	340	375	467	592	830	1.426
% Deuda La Pampa/Deuda 24 jurisdicciones	0,6	0,7	0,6	0,5	0,4	0,6	1,1
% Deuda La Pampa/Ingr. La Pampa	19	17	15	16	17	34	41
% Deuda 24Jur./Ingresos 24Jur	48	36	40	51	66	100	S/datos

Fuente: Ministerio del Interior (Argentina)

De otra parte, la buena situación de la economía pampeana se relaciona con los ingresos a las arcas del Estado provincial. Estos se originan en la recaudación de tributos provinciales y municipales, por un lado, y por otro en las transferencias desde el Estado nacional y las regalías por explotación de hidrocarburos –petróleo y gas-.

En primer lugar, La Pampa ha mantenido históricamente una recaudación tributaria per cápita superior a la media del resto de las provincias⁶³, que sin embargo no alcanza las magnitudes de provincias como Buenos Aires, Córdoba, Mendoza o Santa Fe mucho más pobladas y con economías de mayor tamaño.

La otra gran fuente de ingresos, son las transferencias desde el Estado nacional y especialmente la Coparticipación federal de impuestos⁶⁴. Aunque según los datos de la figura 21 pudiera parecer que La Pampa mantiene una alta dependencia de las mismas debe señalarse su situación favorable en relación con los mismos, toda vez que su coparticipación de impuestos no se halla afectada por retenciones de ningún tipo.⁶⁵

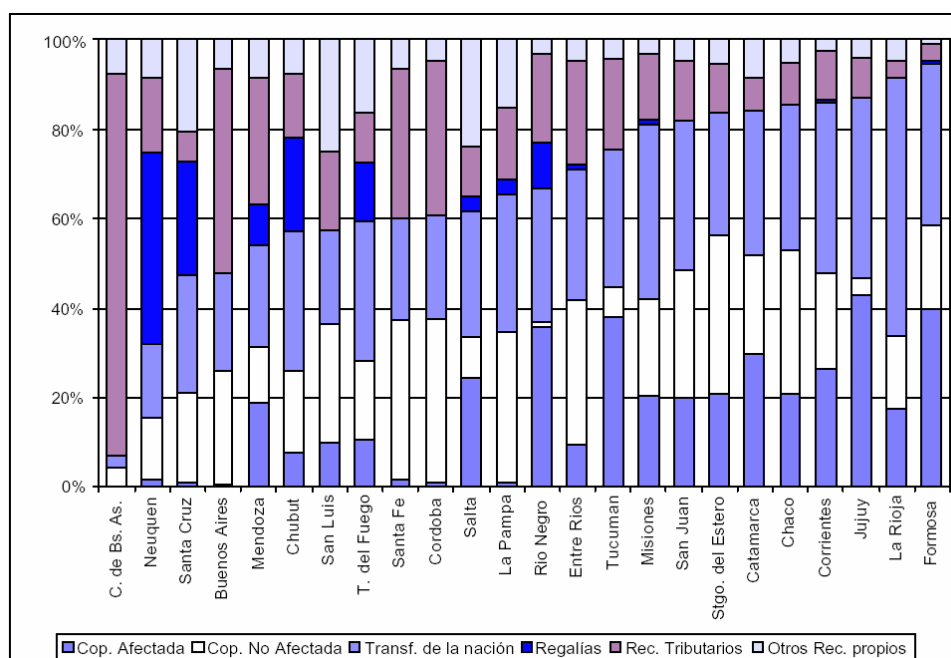
⁶² www.fcapital.com.ar (Abril de 2004)

⁶³ http://www.mininterior.gov.ar/provinformo/bd_provinformo_2/archivo/AAK03.Situacion.de.Provincias.La.Pampa.Capitulo.III.doc

⁶⁴ Se trata de un Convenio de Coparticipación de impuestos nacionales, Ley 20.221/73 por el que se establece un sistema de coparticipación entre la Nación y las provincias. Los impuestos nacionales coparticipables son: la recaudación de los impuestos nacionales a los réditos, a las ganancias eventuales, a las tierras aptas para la explotación agropecuaria, a la regularización patrimonial, a la posición neta de divisas, al parque automotor, a las ventas, a la venta de valores mobiliarios, internos, adicional a los aceites lubricantes y sustituido del gravamen a la transmisión gratuita de bienes.

⁶⁵ Como señalan Cetrángolo y Gatto (2002: 18), "Desde mediados de los noventa, las provincias contrajeron deudas (en especial con el sistema financiero) utilizando sus recursos coparticipados como garantía. Ello les ha restringido notablemente el margen de maniobra fiscal."

Figura 4.15. Estructura porcentual del ingreso provincial



Fuente: Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002)⁶⁶

En efecto, la provincia recibía en 2001 el 96% de los fondos coparticipables de la Nación, mientras que en promedio para el total de las restantes jurisdicciones nacionales el 42% del total a transferir era retenido en virtud de las deudas contraídas previamente por las provincias.⁶⁷ Finalmente, las regalías petroleras gas natural y petróleo en la provincia han constituido una fuente de ingresos adicional importante para la provincia, más aún si se tiene en cuenta su importante incremento del 100% entre 1996 y 2001.⁶⁸

No obstante todo lo dicho La Pampa posee un gasto público que atendiendo a alguno de sus parámetros aparece como uno de los más ineficientes del contexto regional. En efecto, siendo, como se ha visto, una provincia con una economía relativamente pequeña y escaso volumen demográfico, posee una alta participación de los gastos de Administración dentro de los gastos públicos corrientes, superior al del resto de las provincias pampeanas y patagónicas.

En el mismo sentido apunta el hecho de que posee uno de los mayores índices de empleados en la administración pública por habitantes alcanzando la cifra de 58 empleados cada 1.000 habitantes, mientras el promedio para el conjunto de las provincias alcanza a 38 empleados estatales cada 1.000 habitantes (Tabla 4.28).⁶⁹

⁶⁶ <http://www.cespi.it/STOCCHIERO/Argentina/provinciasarg.PDF>

⁶⁷ http://www.mininterior.gov.ar/provinform/bd_provinform_2/archivo/AAK03.Situacion.de.Provincias.La.Pampa.Capitulo.III.doc

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

Tabla 4.28. La Pampa: gastos operativos de Administración e inversiones (1999-2003)

Año	Erogaciones corrientes			Erogaciones de capital		
	Personal (%)	Bienes y servicios no personales (%)	TOTAL	Inversión real (1)	Inversión financiera (2)	TOTAL (1+2)
1999	38,5	12,1	50,6	30,6	1,1	31,7
2000	40,5	12,6	53,2	26,1	1,1	27,7
2001	39,9	11,8	51,7	27,5	0,9	28,4
2002	37,8	12,4	50,2	27,3	0,3	27,6
2003	38,2	15,1	53,3	21,2	0,3	21,5

Fuente: elaboración propia con base en datos publicados por el gobierno de La Pampa

El grado de ineficiencia queda también en evidencia al comprobar la disociación existente entre el incremento de población durante la última década -15% entre 1991 y 2001- y el de la plantilla de empleados públicos en el quinquenio 1996-2000, uno de los más importantes en el contexto nacional, con un 26,2%.⁷⁰

Otro tanto ocurre si se comparan las erogaciones corrientes y las de capital, donde en el período 1999-2003 se observa un leve incremento de las primeras frente a una drástica reducción en diez puntos de las últimas que en el período 2001-2002 estuvo acompañado de un fuerte incremento de la deuda pública provincial -0,4% a 3,1% del gasto en el período 1996-2002-.

6.3. Gasto público y aplicación de programas sociales específicos

La estructura del gasto público pampeano también muestra una faceta que podría calificarse de positiva, en particular, debido a los valores alcanzados por los ítems Salud, Bienestar Social y Cultura y Educación.

Como puede observarse en la Tabla 4.29, los gastos en estos apartados son los más elevados tanto en el contexto de las provincias pampeanas y Mendoza, como con Río Negro en la Patagonia.⁷¹ Manteniendo éstos en el caso de La Pampa una relación más favorable con otros gastos como Administración gubernamental o el propio peso de la deuda pública provincial que provincias como Córdoba, Santa Fe o Río Negro.

⁷⁰ www.fcapital.com.ar (Abril de 2004)

⁷¹ En el año 1996 es sólo superada levemente por Mendoza y Río Negro en la inversión en Salud.

Tabla 4.29. La Pampa y provincias limítrofes: distribución del gasto público provincial (1996 y 1997)

Provincia	Adm. Gubernamental		Serv. de Defensa y Seguridad		Salud		Cultura y Educación		Bienestar Social		Servicios Económicos		Deuda	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997
La Pampa	23,3	28,6	7	6,4	12,2	12,4	22,2	22	16	12,6	16,9	17	0,4	0,9
Mendoza	21,9	28,1	6,1	7,7	9,7	13,7	22,7	28,4	4,9	7,5	31,9	6,1	2,8	8,5
San Luis	17,4	27,8	7,7	5,5	13	12,1	26,8	23,8	7,9	12,1	27,3	18	0	0,9
Córdoba	27,4	27,3	13,5	12,3	11,7	9,9	30,1	31,3	7,4	8,6	5	7	4,6	3,5
Buenos Aires	13,7	21,9	-	10,5	40	11,6	31	32,8	5,4	11,8	5,2	9	4,7	2,3
Santa Fe	29,9	28,6	10,2	10,1	8,7	8,3	34	32,9	9,6	11,2	6,8	7,6	0,8	1,2
Río Negro	21,8	24,1	8	9,3	12,1	12,9	24,5	26	11,7	9,3	16,4	11	5,9	7,3

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía de la Nación ⁷²

Por otra parte, cabe destacar que el gasto en Salud en La Pampa experimentó un fuerte incremento dentro del presupuesto público en el período 1996-2002 (pasando del 12,2% al 25,7%). Aunque el ítem Bienestar Social⁷³ se redujo considerablemente la sumatoria de ambos apartados se ha incrementado a lo largo del período que estamos considerando (Tabla 4.30).

Tabla 4.30. La Pampa: distribución del gasto público según finalidad y función (1996-2002)*

	Administración gubernamental	Defensa y seguridad	Salud	Cultura y Educación	Bienestar social	Desarrollo de la economía	Deuda
1996	23,2	7	12,2	22,2	16	16,9	0,4
1997	28,6	6,4	12,4	22	12,6	17	0,9
1999	18,5	5,6	23,5	21,2	10,8	18,8	1,3
2000	19	5,8	21,8	23,4	10,7	17,6	1,3
2001	18,5	5,8	24,5	22,4	10,2	16,8	1,5
2002	18,1	5,7	25,7	22,2	9,7	15,2	3,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía de la Nación (años 1996-1997) y Gobierno de la provincia de La Pampa (años 1999-2002)

(*) Los datos para el año 1998 no han sido incluidos por no encontrarse publicados en ninguna de las dos fuentes consultadas.

Por el contrario, el gasto en “Cultura y Educación” es uno de los más bajos dentro del contexto regional manteniéndose en promedio en torno a un 22% del gasto público y bastante por debajo de las provincias centrales del país –Buenos Aires, Santa Fe o Córdoba-. Aunque no ha sido incluido en los cuadros anteriores, cabe mencionar aquí el realmente bajo presupuesto destinado Actividades de Ciencia y Tecnología⁷⁴ en la provincia de La Pampa, con sólo un 0,03% del presupuesto para 1999, 0,06% en 2000 y 0,03% en 2001.⁷⁵

⁷² La Pampa: <http://www.mecon.gov.ar/dnpr2/511.html>

Mendoza: <http://www.mecon.gov.ar/dnpr2/513.html>

San Luis: <http://www.mecon.gov.ar/dnpr2/519.html>

Río Negro: <http://www.mecon.gov.ar/dnpr2/516.html>

Córdoba: <http://www.mecon.gov.ar/dnpr2/54.html>

Buenos Aires <http://www.mecon.gov.ar/dnpr2/52.html>

Santa Fe: <http://www.mecon.gov.ar/dnpr2/521.html>

⁷³ El apartado Bienestar Social incluye dentro del presupuesto los siguientes ítems: Seguridad social, Vivienda y urbanismo, Asistencia social, Deportes y recreación, Promoción social, otros.

⁷⁴ Incluye la inversión en I+D provincial.

⁷⁵ www.lapampa.gov.ar . Presupuestos provinciales 1999-2001.

La política social de La Pampa, se desarrolla además a través de numerosos programas de acción social -43 en la actualidad-⁷⁶ con financiación propia, del gobierno nacional o a través de organismos internacionales. Estos programas siguen cuatro líneas de actuación principales:

- Alimentación y nutrición, integrado a su vez por los proyectos Comedores integrales, Evaluación nutricional, Unidos, y Capacitación y fortalecimiento comunitario para una mejor alimentación. Se trata en conjunto de programas financiados en su mayor parte por el gobierno nacional que enfocan en población en riesgo nutricional o social –familia numerosa con bajos ingresos, déficit nutricional de sus integrantes, problemas de repitencia o ausentismo escolar, etc.-.

El programa “comedores integrales”, por ejemplo, busca “dar cobertura alimentaria a niños pertenecientes a familias con NBI, con el fin de alcanzar un desarrollo psicofísico adecuado” entregando 8.900 raciones alimentarias diarias (almuerzo) a niños de entre 6 y 14 años de edad en 65 municipios (88 comedores) de la provincia.

A través del programa “Unidos” –que cubre la totalidad de las localidades de la provincia- se entregan 10.671 “módulos alimentarios” a otras tantas familias beneficiarias caracterizadas por contener niños de 2 a 5 años y / o adultos de 60 años y más.

- Fortalecimiento institucional. Se trata de proyectos financiados mayoritariamente por el gobierno de la provincia – como Mesa de gestión, o SIPIEM⁷⁷). Sin embargo, algunos forman parte de proyectos de carácter nacional y por lo tanto reciben asistencia técnica o fondos de organismos nacionales o internacionales como el “Proyecto de fortalecimiento institucional” –en el que participa el BID- O EL PROMIN, en cuya financiación participan el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), el gobierno nacional, la provincia y los municipios. Estos programas apuntan –al menos en el enunciado de sus objetivos- al reforzamiento de los lazos sociales en las comunidades – compromiso, cooperación, etc.- y la participación ciudadana en las instituciones.

- Integración social y desarrollo comunitario. Este conjunto de proyectos son los de mayor amplitud y permanencia en el ámbito provincial. Las dos principales líneas de acción son los programas PRO VIDA e INAUN que se desarrollan a través de 19 subproyectos diferentes. El primero se desarrolla en 79 localidades de la provincia y está orientado a la contención social de grupos vulnerables: niños de 2 a 14 años y adultos mayores sin cobertura de seguridad social brindando un amplio espectro de servicios que van desde la asistencia psicológica hasta el refuerzo alimentario de la población. El segundo –financiado por la provincia y el gobierno nacional- tiene por objeto detectar

⁷⁶ www.lapampa.gov.ar (Mayo de 2004)

⁷⁷ Sistema Provincial de Información Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (www.siempro.org.ar)

población de niños y jóvenes (menores de 21 años) en situación de vulnerabilidad social efectuando intervenciones terapéuticas –médicas o recreativas- sobre los individuos.

- Vivienda e infraestructura social básica, se desarrolla a través de dos programas, Rucalhué (provincial) y Mejoramiento de barrios (nacional)⁷⁸. El primero de ellos tiene por objeto la puesta a disposición de la población de menores recursos de una línea de crédito accesible para el mejoramiento de la vivienda propia. Sus acciones se coordinan en los municipios quienes llevan a cabo la selección de beneficiarios, adjudicación de préstamos, y supervisión técnica de la obra.

En el programa de mejoramiento de barrios participan el Banco Interamericano de desarrollo, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, el gobierno provincial y los municipios participantes. El objetivo de este programa consiste en mejorar las condiciones de vida de la población urbana con necesidades básicas insatisfechas asentadas en barrios con carencias de infraestructura urbana, problemas ambientales o de regularización dominial a través de la ejecución de obras de infraestructura y del fortalecimiento de la organización comunitaria.

Cabe señalar finalmente que una distribución del gasto público como la descripta y la amplitud y persistencia de los programas sociales de la provincia que se unen a un relativamente alto PBG per cápita, y alta participación estatal en el mercado de trabajo confluyen en La Pampa en un contexto social de baja conflictividad.

Según el Ministerio de Trabajo de la Nación, la provincia registra un nivel de conflictividad bajo en el contexto nacional. Para la medición de este fenómeno suelen tomarse indicadores como el nivel de ausentismo registrado durante las jornadas de huelgas laborales.⁷⁹ Tomando este indicador para los años 2000 y 2001, por ejemplo, años de fuerte conflictividad en Argentina como resultado del deterioro creciente de la economía, se puede observar que durante las cuatro huelgas nacionales del año 2000 La Pampa no registró ausentismo en dos de ellas, mientras que en las otras dos el nivel estuvo muy por debajo tanto de promedio nacional como del de la Región Patagónica.

Tabla 4.31. Nivel general de ausentismo en Paros laborales nacionales (2000-2001)

División	Año 2000				Año 2001				
	24-feb	05-may	09-jun	24-nov	21-mar	08-jun	19-jul	08-ago	13-dic
La Pampa	0	0	13	9	6	1	5	1	5
Patagonia	0	24	44	45	55	19	21	16	42
Totales*	1	33	54	70	56	43	61	13	59

Fuente: Ministerio de Trabajo de la Nación (2004)

⁷⁸ www.promeba.org.ar

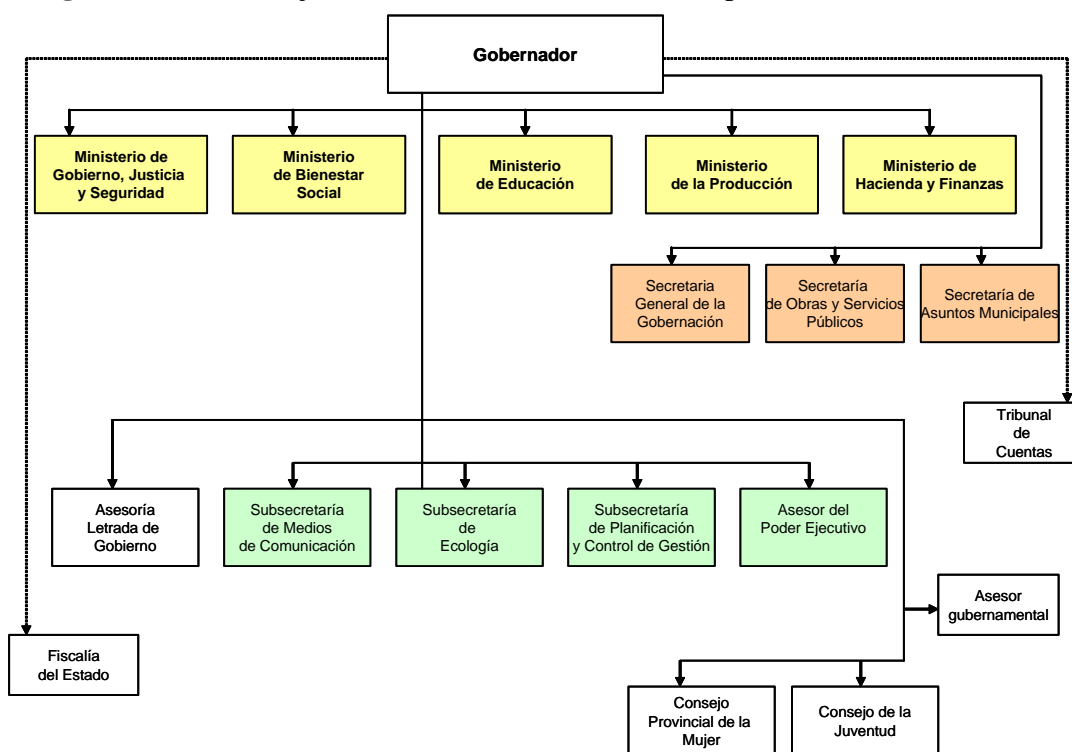
⁷⁹ Otro indicador utilizado en este sentido suele ser el número anual de cortes de rutas por grupos organizados. Esta modalidad de acción se popularizó en Argentina especialmente durante la década de 1990 como la forma de protesta de los grupos de “piqueteros” que reclamaban por la implementación de programas sociales por parte del gobierno nacional.

Mientras tanto, durante el 2001, año en que se desata la última crisis económica argentina, en las cuatro grandes huelgas mencionadas en el Cuadro 33 el nivel de ausentismo estuvo entre el 1% y el 5% frente a porcentajes entre el 16% y el 42% en el conjunto patagónico y entre el 13% y el 61% a nivel nacional.

7. El mapa institucional de la administración provincial

La organización político-institucional de la provincia de La Pampa (Figura 4.16) responde a la clásica división de poderes entre poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial, todos con sede en su capital, Santa Rosa.

Figura 4.16. Poder ejecutivo del Gobierno de La Pampa



Fuente: www.lapampa.gov.ar

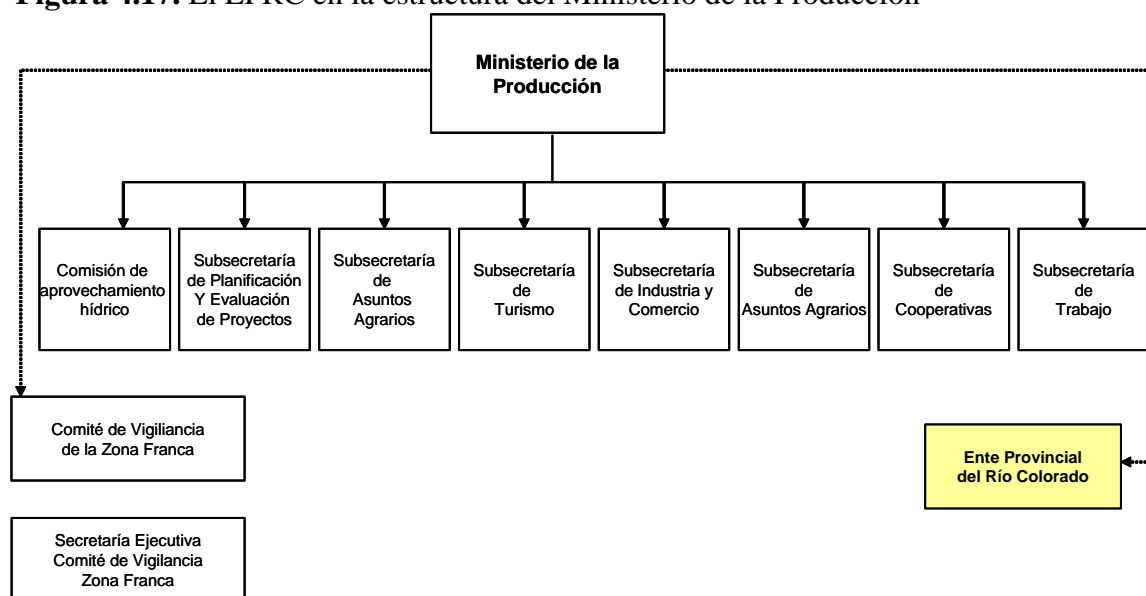
Se trata de un modelo organizativo que ha estado signado hasta el presente⁸⁰ por un fuerte protagonismo del estado provincial por sobre los municipios, situación que pareció comenzar a revertirse con la reforma constitucional de 1994, la que subraya la importancia de lo local reconociendo las afinidades poblacionales, geográficas, económicas o culturales dentro del territorio provincial y promoviendo políticas de ejecución descentralizada⁸¹; aunque sin frutos concretos que hayan permitan observar cambios sustanciales en esta estructura.

⁸⁰ La Constitución vigente hasta la reforma de 1994 era la de 1960.

⁸¹ Constitución de la Provincia de La pampa.

El poder legislativo provincial se compone de una cámara integrada por 26 diputados provinciales que se definen a través de la conformación de listas electivas por partidos políticos⁸² y por lo tanto no hay una representación concreta de los espacios locales. El peso del poder ejecutivo en esta estructura es innegable y se ha afirmado además en la tradicional hegemonía en la provincia del Partido Peronista o Justicialista reflejada en una mayoría permanente en la Cámara de Diputados. El ejecutivo provincial se estructura a partir de cinco ministerios y tres Secretarías. Entre ellos cabe destacar aquí a tres de éstos por su importancia en el desarrollo socioeconómico provincial. La Secretaría de Asuntos Municipales es referente en las relaciones con los municipios, es decir, el canal principal a través del cual los Intendentes municipales (alcaldes) y gobierno provincial discuten los temas administrativos, políticos, financieros o de otra índole de interés local.

Figura 4.17. El EPRC en la estructura del Ministerio de la Producción



Fuente: www.lapampa.gov.ar

El Ministerio de Bienestar Social es uno de los más importantes de la provincia debido a sus amplias atribuciones y el interés social de las mismas. En el ámbito del mismo se define, en primer lugar, la política de salud provincial, los programas sanitarios – epidemiología, maternidad y procreación, tercera edad, etc.-. Por otro lado, este ministerio gestiona la política social y los programas sociales aplicados en el territorio provincial y es por ello que es uno de los de mayor presencia “tangible” en los pueblos, junto con el de educación.

⁸² Las políticas locales –descentralización, potenciación de economías de base territorial, etc.- no parecen tener mayor relevancia en el funcionamiento de esta institución toda vez que el tratamiento de los temas de interés municipal se integra en una comisión de “Legislación general, cultura y educación y asuntos municipales”, con dedicación a una gran variedad de temáticas. Resulta llamativo sobre todo si se observa que existe una comisión exclusivamente dedicada a “Zona Franca y aeropuerto internacional de cargas” y otra dedicada a “Ríos Interprovinciales”.

Finalmente, el Ministerio de la Producción es el ámbito de definición de las políticas económicas, sectoriales y de desarrollo de la provincia. En el ámbito de la Subsecretaría de Programación y Evaluación de Proyectos se concentran la Dirección provincial de Estadística y Censos y la Dirección de Programación Económica, ámbitos de elaboración de estadísticas y estudios que sustentan las políticas y estrategias productivas pampeanas. Por otra parte, existen subsecretarías dedicadas a cada sector de la economía – Turismo, Asuntos Agrarios⁸³ e Industria y Comercio-, que llevan adelante dichas políticas.

En ese contexto, tres organismos atienden sendas funciones específicas, consideradas prioritarias o estratégicas para el desarrollo económico y productivo de la provincia (Figura 4.17): la Comisión provincial de Aprovechamiento Hídrico –responsable del acueducto del Río Colorado-⁸⁴, el Comité de Vigilancia de la Zona Franca –creado en 1999- y el Ente Provincial del Río Colorado. Estos tres organismos atienden los asuntos relativos a los “grandes proyectos” a futuro de la provincia. Su importancia estratégica y el fuerte contenido político⁸⁵ hacen que en su funcionamiento tengan una ingerencia directa las decisiones de los más altos niveles del gobierno provincial. Sin embargo, cabe señalar aquí que, mientras en el caso de la Zona Franca pampeana se trata de un emprendimiento privatizado y en el cual la provincia ejerce una función de contralor, en los otros es el propio gobierno provincial quien define las políticas y estrategias. En particular en el caso del Ente Provincial del Río Colorado, que constituye la única oficina de desarrollo microrregional o local con presencia en territorio pampeano, su presidente y vocales integrantes del directorio son elegidos por el gobernador de la provincia.

Esta situación permite observar así dos elementos característicos de la visión. Por un lado, las políticas de desarrollo mantienen la vieja tradición desarrollista de los polos, es decir, las actuaciones centradas en la creación de infraestructura. La política parece agotarse en eso,... que en el lenguaje contemporáneo significa “crear las condiciones para los inversores”. Por otro, la fuerte centralización institucional de las políticas. Es decir, en la provincia de La Pampa, la política pública no crea las condiciones para un desarrollo centrado en proyectos “desde abajo”, la política pública *es* la política de desarrollo y es diseñada, organizada y ejecutada “desde arriba”.

⁸³ De esta depende también toda la gestión y las cuestiones referidas a la sostenibilidad de los recursos naturales de la provincia.

⁸⁴ Esta obra que llevará agua desde este curso fluvial hasta la capital pampeana alimentando explotaciones bajo riego intensivo a lo largo del trayecto, ha sido calificada en el sitio web del gobierno provincial como “la obra del siglo” para la provincia. (www.lapampa.gov.ar)

⁸⁵ Gran parte de la propaganda política, especialmente en tiempos electorales, se apoya justamente en las grandes obras de infraestructura. Si en su momento fueron las obras de regadío e hidroeléctricas sobre el río Colorado, en la actualidad (2002-2004) la Zona Franca y el Acueducto del Río Colorado parecen tener el protagonismo en este sentido.

8. Conclusiones del capítulo: Una economía poco competitiva con fuertes frenos estructurales y niveles medios de bienestar social

La panorámica presentada a lo largo del presente capítulo muestra una provincia caracterizada principalmente por una situación paradójica si se contrastan sus particularidades económicas y sociales. Se trata, en efecto, de una provincia claramente periférica y poco competitiva desde el punto de vista económico pero que presenta unos IDHA que se ubican entre los más altos del país. De este modo, podría decirse que una conjunción de factores confluyen para colocar a la provincia en lo que podríamos calificar como una periferia “acomodada” o una “clase media” en el contexto de *las* periferias argentinas, aunque sin embargo parecen perpetuar una situación de atraso económico si se atiende a la persistencia de una estructura económica centrada en el sector primario y con muy escasa diversificación y desarrollo de las actividades industriales y, en particular, agroindustriales.

La Pampa constituye un espacio de carácter rural y periférico, toda vez que integra sólo como un actor secundario el escenario de ese núcleo de acumulación capitalista argentino conocido como “pampa húmeda”, mientras que tampoco alcanza el tamaño de economías provinciales de mayor desarrollo como Mendoza e incluso Tucumán, ni tiene el privilegio de una abundancia extraordinaria de recursos como son los hidrocarburos para otras provincias patagónicas como Neuquén, Chubut o Santa Cruz.

Su escaso potencial competitivo queda a su vez reflejado en las siguientes circunstancias. Por un lado una economía basada en la producción primaria de *commodities* agropecuarios, que no ha logrado avanzar hacia la consolidación de los eslabones de transformación del circuito productivo o la diversificación productiva. El escaso poder de arrastre de las actividades agropecuarias se ha reflejado, por otra parte, en un fuerte protagonismo estatal como generador de empleo en la provincia. A todo ello se suma además, como se ha visto, la bajísima inversión en actividades de Ciencia y Tecnología e I+D que hace de La Pampa una de las provincias con menor relevancia de este tipo de actividades a nivel nacional.

En ese contexto, la provincia destaca además por su bajo poder de atracción de inversión privada extra-provincial, no obstante lo cual la mayor parte de los emprendimientos privados en la provincia –zona franca, mataderos, molinos harineros o aceiteros, ciertas actividades turísticas, así como grandes emprendimientos agropecuarios– responden a capitales extra-provinciales, lo que habla a las claras además del escaso dinamismo y potencial emprendedor del pequeño empresariado provincial.

Sin embargo presenta una característica que la convierte en un caso ciertamente particular en el contexto nacional, que consiste en la paradoja de presentar un alto IDHA, inusual para el tipo de economía que la caracteriza.

En efecto, las provincias que comparten con La Pampa una economía que según el trabajo mencionado sobre competitividad en las provincias argentinas del PNUD (2002) se define como de desarrollo intermedio de base agroalimentaria presentan unos valores de IDHA que van entre 0,339 (Salta) y 0,527 (Entre Ríos). La Pampa (0,632), por el contrario, alcanza un valor del indicador que la aproxima a provincias con “estructuras económicas diversificadas y de gran tamaño” como Buenos Aires –cuyo IDHA está por debajo del pampeano-, Córdoba, Mendoza o Santa Fe –también por debajo de La Pampa en este aspecto-.

Tabla 4.30. Agrupamiento de provincias por tipo de capacidades competitivas y niveles de desarrollo humano

GRUPO	TIPO DE CAPACIDADES	JURISDICCIÓN		IDH AMPLIADO
A	ECONOMÍA CON UN MARCADO RETRASO PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL.	CORRIENTES	0,227	BAJO
		CHACO	0,309	
		FORMOSA	0,156	
		LA RIOJA	0,402	
		SANTIAGO DEL ESTERO	0,419	
B	DE DESARROLLO INTERMEDIO CON SEVERAS RIGIDEZES.	JUJUY	0,187	BAJO
		MISIONES	0,339	
		SAN JUAN	0,444	
C	DE DESARROLLO INTERMEDIO DE BASE AGROALIMENTARIO.	ENTRE RÍOS	0,527	BAJO Y MEDIO
		LA PAMPA	0,632	
		RÍO NEGRO	0,457	
		SALTA	0,339	
		TUCUMÁN	0,400	
D	CASOS ESPECIALES DE NUEVO DESARROLLO ECONÓMICO.	CATAMARCA	0,374	BAJO Y MEDIO
		SAN LUIS	0,510	
E	ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS BASADAS EN USO INTENSIVO DE RECURSOS NO RENOVABLES.	CHUBUT	0,515	MEDIO
		NEUQUEN	0,556	
		SANTA CRUZ	0,603	
		TIERRA DEL FUEGO	0,653	
F	ESTRUCTURAS ECONÓMICAS DE GRAN TAMAÑO Y DIVERSIFICADAS.	BUENOS AIRES	0,629	MEDIO
		CÓRDOBA	0,685	
		MENDOZA	0,634	
		SANTA FE	0,580	
G	ECONOMÍA URBANA DE SERVICIOS.	CIUDAD DE BUENOS AIRES	0,867	ALTO

Fuente: PNUD (2002)

Esta paradoja puede explicarse por la confluencia de varios factores. En primer lugar debe considerarse el relativamente alto PBG per cápita de la provincia en el contexto nacional, unido a buenos niveles de recaudación tributaria y a un muy bajo endeudamiento provincial derivado de una administración que tradicionalmente aparece en el contexto nacional como relativamente ordenada. Esta situación crea las bases necesarias para una distribución de la riqueza sostenida en el tiempo, no dependientes de decisiones ajenas al contexto provincial.

En segundo lugar, los escasos activos demográficos que unidos a una fuerte concentración en los principales centros urbanos y específicamente en la porción nororiental de la provincia y a una buena red de infraestructura en carreteras facilita el acceso masivo de la asistencia social al conjunto de la población.

En ese contexto, las políticas públicas de los sucesivos gobiernos provinciales pampeanos han estado signadas por tres prioridades: el acceso de la totalidad de la población a los servicios de salud y educación, la asistencia social para paliar situaciones de pobreza extrema –tanto urbana como rural- y la creación de infraestructura – comunicaciones, salud, educación, vivienda-. Una política pública que claramente ha contribuido a sostener los niveles de bienestar de la población –incluso en tiempos de fuertes crisis económicas- pero que no parece haber impulsado a la provincia en la dirección de convertirse en un territorio, si no “ganador”, mínimamente competitivo. Más aún cuando, como veremos en el siguiente capítulo, los desequilibrios territoriales internos a la provincia contribuyen a dibujar una “periferia dentro de la periferia”.

Existe pues un componente cualitativo que la cuantificación de los indicadores no alcanza a reflejar, y que desde nuestra perspectiva queda definido por un lado por esos desequilibrios interiores y por otro por la fragilidad de un modelo de desarrollo que en ausencia de políticas asistencialistas –cuya utilidad no se niega en contextos de atraso e importantes niveles de pobreza- torna dudosa su sostenibilidad en el tiempo.

Queda así constituido un escenario que presenta ciertamente frenos estructurales al desempeño territorial de la provincia. Sin embargo, presenta también ventajas, cierto potencial endógeno que aparece como no suficientemente explotado y que podría resumirse en los siguientes elementos:

1. Cobertura suficiente de servicios sociales que redundan en una población con niveles educativos adecuados y con situaciones de pobreza extrema que no constituyen la norma sino más bien la excepción.
2. Buena infraestructura de comunicaciones⁸⁶ - carreteras, acceso telefónico, etc.- a lo que se suma una localización privilegiada en el centro del país en relación con los puertos del Atlántico y el Pacífico.
3. Relativa autonomía de decisiones a la hora de determinar las políticas públicas y el modelo de desarrollo a seguir debido a las condiciones fiscales descriptas más arriba.
4. Bajo nivel de conflictividad social.

De este modo, podría pensarse que los frenos estructurales que aparecen en el diagnóstico de situación provincial a lo largo de este capítulo, tendrían un fuerte componente endógeno que actuaría como obstáculo a las potencialidades antes mencionadas, a la conformación de ventajas competitivas territoriales.

⁸⁶ Debe señalarse que parte de la red de carreteras ha sufrido un importante deterioro durante los '90 como consecuencia principalmente de las inundaciones provocadas por temporadas de precipitaciones inusuales o desbordes de caudales en el NE provincial, con lo que el presupuesto 2003 se proponía volver el sistema de carreteras en la provincia a su nivel anterior considerado un “modelo en el país”. (www.lapampa.gov.ar)

Si en el contexto de la marcada heterogeneidad territorial que caracteriza a la Argentina contemporánea La Pampa ha quedado situada en un lugar privilegiado, esta ventaja no parece haber sido aprovechada por las políticas provinciales. Toda vez que el modelo permanece anclado en una visión que conjuga el asistencialismo estatal con un enfoque de desarrollo económico basado en las ventajas comparativas, parece imponerse la necesidad de una modernización al menos en dos sentidos. Por un lado en la política económica, que permita pasar de la visión del desarrollo basada en las ventajas comparativas ya mencionada a otra basada en las ventajas competitivas centradas en la innovación, el conocimiento y la diversificación hacia actividades industriales. Por otro, en perspectiva institucional otorgando a los municipios un rol diferente que conjugue descentralización política, con desconcentración económica y “empoderamiento” de las comunidades locales en una política de estado basada en la potenciación de los espacios locales.

En este sentido, la ausencia total de estudios a nivel de micro y mesoescala territorial, han hecho que permanezca abierta la pregunta acerca del papel de los municipios, de sus dinámicas internas y de sus relaciones con otros municipios y con el gobierno provincial en la construcción de esos obstáculos endógenos.

El alto valle del Colorado, objeto de estudio de esta Tesis, siendo uno de los ámbitos locales de más intensa y prolongada acción estatal –provincial y nacional- permanece como uno de los casos más llamativos en este sentido.

CAPÍTULO 5

CAPÍTULO 5

EL ALTO VALLE DEL COLORADO EN SU CONTEXTO TERRITORIAL

1. Introducción

La cuenca del río Colorado constituye el marco territorial de referencia en el que se sitúa el ámbito local estudiado en esta Tesis. La presencia de la misma en el marco de un espacio semidesértico de transición entre la región pampeana, por un lado, y la patagónica, por otro, actúa como un eje natural que articula y otorga una personalidad singular a esta porción de territorio.

Se trata de la periferia provincial, de un rincón del desierto pampeano, que sin embargo, y justamente por la presencia de ese recurso único en la provincia, ha permanecido, -desde la creación de la misma y hasta nuestros días- en el imaginario popular y en los programas políticos como el posible motor de la transformación -de la diversificación económica y del progreso social- de la provincia. Es otras palabras, el río Colorado, ese recurso aún desaprovechado, continúa siendo la llave de la superación de esa tradicional dependencia del recurso agrícola y ganadero extensivo en que se afirma la economía pampeana y de la posibilidad de lograr un mayor equilibrio territorial de la provincia.

El conocimiento de esa porción tan peculiar de la provincia resulta, por lo tanto, esencial para comprender el proceso general de puesta en valor del territorio y las dinámicas locales que han tenido lugar durante las últimas cuatro décadas. En otras palabras, el conocimiento de sus características básicas -desde las características físicas hasta su localización espacial o la ocupación y construcción del territorio, tanto como de su significado en el contexto de las políticas provinciales- permitirán comprender más acabadamente los términos en que se fueron construyendo también los frenos al desarrollo del territorio estudiado.

De ese modo, el presente capítulo tiene un doble objetivo. Por un lado, en la primera mitad del mismo, se pretende ofrecer una panorámica general de la cuenca del Colorado y, en ese contexto, describir las características básicas del espacio local aquí estudiado. Mientras tanto, en la segunda parte, se presenta un diagnóstico territorial del mismo, mediante el que se ponen de manifiesto los fuertes frenos al desarrollo experimentados por esa porción del territorio pampeano. Para todo ello se ha contado con una información cuantitativa escasa y dispersa pero que, en todo caso y con el apoyo de la información cualitativa recogida durante el trabajo de campo, ha permitido completar un conocimiento razonable del escenario territorial en que se apoyan las hipótesis de nuestro trabajo de investigación

La primera parte comienza entonces por una presentación de los principales rasgos físicos de la cuenca. A partir de allí se comentan brevemente los hitos fundamentales de su evolución histórica, centrándonos, sobre todo en el Alto valle del Colorado, así como los aspectos básicos del poblamiento actual de la cuenca.

Con esos elementos como punto de partida nos introducimos en un tema que, desde nuestra perspectiva resulta fundamental a la hora de evaluar las posibilidades de desarrollo de la cuenca en su conjunto y, evidentemente de cada uno de sus principales centros de población. El problema de la falta de articulación funcional y político institucional de la cuenca constituye un aspecto clave, que contrasta con el amplio tratamiento que las provincias interesadas han dado al mismo. Como veremos, el objetivo de las mismas se ha reducido, por lo general, a la defensa de sus intereses particulares frente a la posible activación conjunta de los recursos territoriales.

El diagnóstico territorial comienza con una descripción de las características y nivel de concreción de los componentes de infraestructura –perímetros de regadío, regulación de caudales y generación de energía hidroeléctrica- que constituyen el soporte del Programa Provincial de Aprovechamiento del río Colorado. A partir de allí, la atención se centra en la localidad de 25 de Mayo y su entorno territorial inmediato–el Departamento de Puelén- para analizar su evolución y su posicionamiento, tanto en el contexto provincial como regional –es decir, en el norte patagónico- desde el comienzo de las políticas públicas en la zona. Ello se realiza fundamentalmente a partir de la información provista por los Censos Nacionales de Población, y mediante la información suministrada por el propio Municipio de 25 de Mayo, así como de la información cualitativa -entrevistas, observación directa, documentos fotográficos- obtenida durante las sucesivas entradas al campo.

En muy breves palabras, lo que el diagnóstico territorial efectuado viene a poner de manifiesto es que, no obstante las políticas públicas aplicadas para la puesta en marcha del regadío en el Alto valle del Colorado, en torno a la localidad de 25 de Mayo, ni ésta ni su entorno inmediato han logrado vencer, con el paso de los años, las dinámicas e inercias propias de un enclave de frontera en un territorio rural periférico. Antes bien, como se verá, la zona se ha mantenido con unas características similares a la de cualquiera de los demás pueblos pampeanos en los que no hubo políticas semejantes.

Finalmente, el capítulo se cierra con unas breves conclusiones en las que se resume lo esencial de los aspectos desarrollados en el transcurso del mismo.

2. Los grandes rasgos físicos de la cuenca y potencialidad agrícola del Alto valle del Colorado

La franja de territorio cuyos bordes quedan conformados por los cauces del Colorado y el Negro, constituye un espacio de transición entre la Pampa y la Patagonia¹. Dado que la misma constituye el límite de las respectivas influencias de actividad de los anticiclones del Atlántico Sur y del Pacífico Sur, es un área de muy escasas precipitaciones, arrasada por vientos secos y helados durante el invierno y secos y cálidos durante el verano. De este modo, aunque la fisonomía del ambiente patagónico comienza a manifestarse al norte de este curso fluvial, adquiere allí toda su identidad.

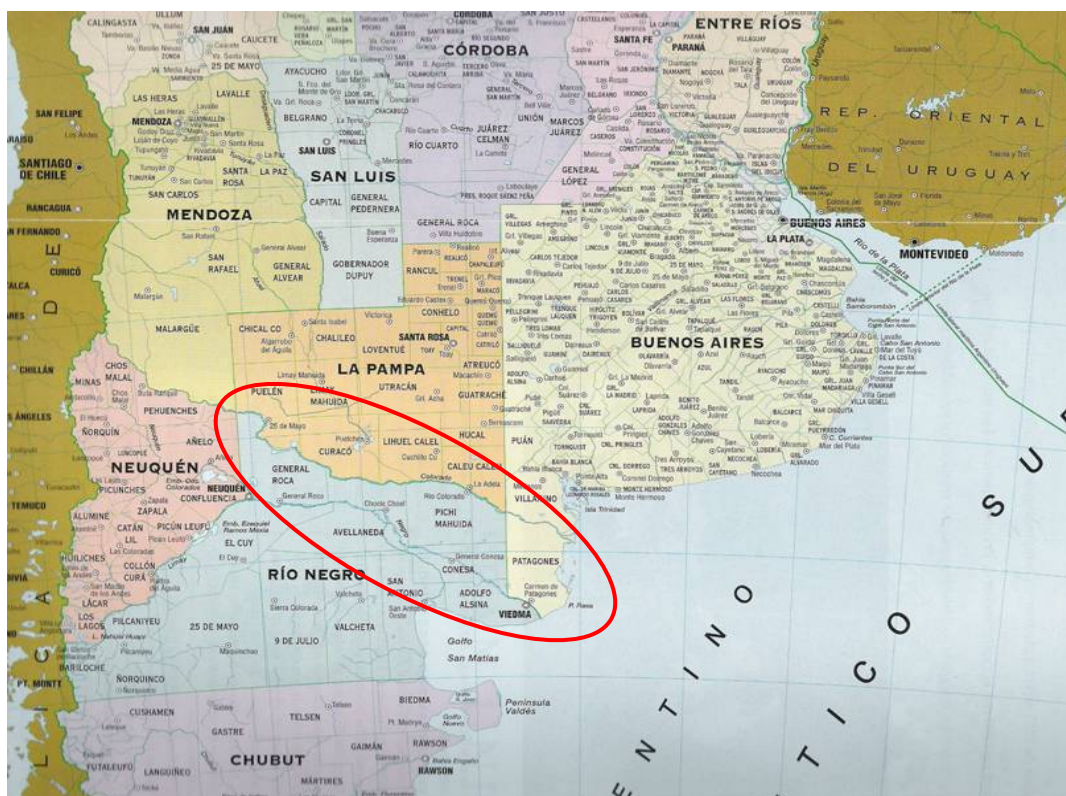
Y esto puede verse claramente en las características del poblamiento, concentrado en unas pocas ciudades que jalonan el río Negro, a las que se suman los centros urbanos menores sobre el río Colorado. Las temperaturas extremas, que pueden bajar de los -10 °C en invierno y alcanzar los 40 °C en verano, junto a la escasez de precipitaciones –en torno a los 200 mm. concentradas en los meses de primavera-verano- no han favorecido más que un poblamiento rural disperso con densidades de población que van entre los 0,2 y 1,0 hab/km² en todos los departamentos pampeanos que lindan con el Colorado.

Esa franja de tierra fue por algún tiempo el límite de ocupación territorial del Estado nacional. Aunque el Colorado presenció asentamientos de inmigrantes europeos desde finales del siglo XIX, razones geopolíticas hicieron que la frontera de asentamiento y posterior frontera agropecuaria se desarrollara en las márgenes del curso del río Negro, unos 150 km. al sur de aquel y prácticamente paralelo al mismo en toda su extensión (Mapa 5.1).

Las mismas razones hicieron que su valle inferior se desarrollara y afirmara con mayor facilidad, dado que el ferrocarril del Sud, cuyo destino final era la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, recorría un tramo paralelo al Colorado, a lo que se sumaba la cercanía a centros urbanos de la importancia de Bahía Blanca en el sur de la provincia de Buenos Aires. De este modo, en la porción superior del valle sólo quedaban, aislados y dependiendo de sus relaciones con los pujantes centros del alto valle del Negro, los pueblos de 25 de Mayo, en la ribera pampeana y el de Catriel en la de la provincia de Río Negro.

¹ Ambos términos son utilizados aquí su dimensión fitogeográfica. En relación con el segundo de esos términos, puede decirse que, aunque sus primeras manifestaciones comienzan en realidad en la franja de territorio encerrada entre los cauces del Chadileuvú –que cruza la provincia de La Pampa de NW a SE- y el Colorado.

Mapa 5.1. Cuenca de los ríos Colorado y Negro en el norte patagónico



Fuente: Atlas “Mi país, la Argentina”. Diario Clarín , Buenos Aires (1995)

La cuenca superior y media del Colorado, permaneció así –y en cierto sentido continúa siéndolo- como un espacio desértico caracterizado por las duras condiciones para el asentamiento humano. Más aún, cuando el devenir histórico le negó la posibilidad de constituir volúmenes mínimos de población y centros urbanos de cierta envergadura que organizaran el territorio actuando como centros de servicio al consumo y la producción dinamizadores del territorio. El poblamiento del Colorado sólo alcanzó así cierto equilibrio demográfico a partir de la década del '70 del siglo pasado con la puesta en marcha de los proyectos de desarrollo por parte de la provincia de La Pampa, y la explotación de los yacimientos hidrocarburíferos de la cuenca patagónica con centro en Catriel.

Los intentos fallidos de integración de la cuenca, y de ésta con el valle del río Negro, mantienen así el curso del Colorado como una herida en el desierto, aislada, y sin poder concretar el objetivo de integración regional entre pampa y patagonia que se le asignara durante décadas.

2.1. Características físicas de la cuenca

El río Colorado es el más septentrional de los que integran la pendiente patagónica. Nace en la confluencia de los ríos cordilleranos Grande y Barrancas (36°62' de latitud sur, 69°45' de longitud oeste), a partir de la cual recorre unos 900 km. en dirección NW – SE

hasta su desembocadura (Mapa 2). Con un caudal medio que varía entre los 148 m³/s y los 132 m³/s, no recibe aportes durante su recorrido. La cuenca del Colorado atraviesa cinco provincias –Mendoza, Neuquén, Río Negro, Buenos Aires y La Pampa. Constituyendo el límite sur de ésta última, forma parte de un territorio de transición entre los márgenes de la zona más rica de la Argentina, la pampa húmeda, por un lado, y el vasto territorio patagónico donde las extensiones desérticas imponen sus dimensiones a la acción humana por otro.

La superficie total de la cuenca hidrográfica –incluidos los cursos de sus principales tributarios, -los antes mencionados ríos Grande y Barrancas- abarca unos 12.500 km², sin embargo, su área de influencia inmediata² se extiende por unos 134.000 km² a lo largo de las cinco provincias ribereñas.

En lo que sigue se presentan, mediante una apretada descripción, las características físicas generales de la cuenca. Con ese objetivo, nos hemos apoyado aquí en dos trabajos: el primero de ellos, -que toma como base las características geomorfológicas de la misma- forma parte de un estudio para el aprovechamiento integral de la cuenca realizado por la firma ITALCONSUL-SOFRELEC (1961). En el segundo caso, se trata de un estudio de las condiciones climáticas y la aptitud agropecuaria potencial de la cuenca, un excelente trabajo del reconocido meteorólogo argentino Juan Jacinto Burgos (1974). Se trata de una obra de referencia de gran valor, especialmente porque ser la única en que el estudio climático alcanza un nivel de detalle tan elevado.

Ambos trabajos dividen la cuenca, desde el punto de vista físico, en tres porciones desde su nacimiento en los Andes hasta su desembocadura en el océano Atlántico. Aunque las respectivas subdivisiones no coinciden exactamente, se complementan adecuadamente y permiten una descripción adecuada a los objetivos de este trabajo. De ese modo, se identifican, de Este a Oeste, los siguientes espacios:

A. En primer lugar, la “subregión montañosa”, se extiende desde las nacientes del río hasta el meridiano que marca el límite entre las provincias de Mendoza y Neuquén con la de La Pampa (Mapa 5.3). Abarca, por lo tanto, las cuencas de los ríos Grande –que nace, a su vez, de la confluencia de los ríos Cobre y Tordillo, en la alta cordillera mendocina-, Barrancas, y Butacó, los tres principales afluentes del Colorado. Morfológicamente, éste área posee una gran variedad de formas que, a grandes rasgos, pasan de las altas cumbres andinas con valles estrechos y profundos al oeste; a las mesetas y valles de mayor amplitud en el extremo este; donde empiezan a aparecer las primeras superficies aptas para la agricultura de regadío.

² Esta superficie se corresponde, por el norte a las unidades administrativas de las provincias ribereñas, y por el sur con una línea imaginaria equidistante entre la cuenca del río Negro y la del Colorado. La misma fue establecida en el estudio para el “Desarrollo integral de los recursos hídricos del río Colorado” llevado a cabo por la firma ITALCONSULT-SOFRELEC (1961).

Desde el punto de vista climático, esta zona comprende así los mesoclimas desarrollados sobre los pisos de altura que van entre los 500 metros y los 2.000 metros de altura, es decir, una variación del relieve de unos 1.500 metros a lo largo de 340 Km. aproximadamente (Burgos, 1974:25). Es, por otra parte, la porción donde se registran las precipitaciones más importantes, alcanzando los 1200 mm. anuales -en su mayor parte en forma de nieve- las que, sin embargo, decrecen rápidamente, hasta llegar a los 200 mm. anuales a 100 km. de la frontera con Chile.

La conjunción de diversos factores permite definir a este ambiente como poco propicio para la agricultura. En primer lugar las características propias del relieve que implican una muy escasa presencia de porciones de valle aprovechables para dicha actividad, a lo que se suman otros dos tipos de factores (Burgos, 1974:26): por un lado, el período libre de heladas resulta “insuficiente para una agricultura de desarrollo”, al tiempo que los suelos, mineralizados y sin estructura además de una escasa capacidad calórica e hídrica ofrecen muy limitadas posibilidades tanto para la agricultura como para la forestación y ganadería.

B. Adyacente a la anterior encontramos la “subregión central”, que recorre el límite entre las provincias de La Pampa y Río Negro (Mapa 5.3). En esta porción del valle, el Colorado se encuentra con su único afluente: el Salado o Curacó (Mapa 5.2), que permanece actualmente durante la mayor parte del año como un cauce seco –excepto en épocas de mayores precipitaciones en la cordillera-, debido a los embalses efectuados por la provincia de Mendoza en la cuenca del Atuel, uno de sus principales tributarios.

Aquí, el paisaje lo protagonizan de manera indiscutible típicas mesetas patagónicas que bajan hacia el Colorado en forma de terrazas escalonadas y que reciben localmente el nombre de “bardas” (Figuras 5.1 y 5.2) y la vegetación natural de tipo xerofítico, compuesta por arbustos y hierbas con abundantes espacios de suelo descubierto entre si (Burgos, 1974:26). Por otra parte, en esta porción del río es donde se encuentra la mayor superficie de valle utilizable para agricultura de regadío.

En términos generales, puede decirse que la calidad de los suelos, integrados por una composición mineral de elementos finos y de mediano espesor es superior al caso anterior, especialmente, porque sus características son profundamente transformables por medio de la actividad de regadío (Burgos, 1974:26). Sin embargo, es posible diferenciar entre la porción superior e inferior de esta porción de valle. En la zona de 25 de Mayo, y debido a las condiciones climáticas caracterizadas por la aridez, vientos fuertes, balance hídrico deficitario, el proceso de formación de los suelos se caracteriza por ser muy incipiente y por no presentar el perfil casi ningún desarrollo –entisoles y aridisoles-. Por el contrario, en torno a los municipios de Río Colorado (provincia de Río Negro) y La Adela

Figura 5.1. Paisaje de mesetas al sur de la localidad de Catriel (RN) y vegetación característica de la zona



Fuente: Trabajo de campo (2002)

Figura 5.2. Acceso al valle del río Colorado desde la meseta (*)



Fuente: imagen obtenida durante la realización de trabajo de campo (2005)

(*) Las cortinas de álamos al fondo de la imagen corresponden al Sistema de Aprovechamiento Agrícola “El Zauzal”

(provincia de La Pampa), se encuentran suelos más profundos, con mayor capacidad de almacenaje y menor riesgo de decapitación en el proceso de sistematización de parcelas.

El período libre de heladas en esta porción del valle se encuentra “por debajo del nivel crítico para una agricultura de desarrollo”. En ese sentido, resulta importante destacar

que Burgos (1974:26) señala además la posibilidad de mejorar esas características en la medida en que se extienda la actividad de regadío en su máxima expresión, lo que redundaría en una marcada atenuación de las temperaturas extremas.

Las precipitaciones aquí, permanecen en torno a los 200 / 300 mm. anuales, incrementándose sólo en el límite entre La Pampa y Buenos Aires, aunque presentando una marcada estacionalidad en toda la región que hace que las mismas se concentren entre diciembre y marzo, con un déficit hídrico anual en torno a los 550 mm.

C. Finalmente, la **subregión oriental**, abarca la porción bonaerense del río, hasta su desembocadura en el Atlántico, está constituida por una llanura cubierta en su mayor parte por un tapiz herbáceo. En este espacio, las características del relieve, casi plano, y la escasa altura sobre el nivel del mar –entre 0 y 200 metros-, determinan ciertos problemas de drenaje de las aguas de regadío así como un mayor peligro de salinización del suelo. Por otra parte, según Burgos (1974:27), en esta zona, la predominancia del factor proximidad al mar en la génesis del mesoclima torna “menos que imposible su modificación por la acción del hombre”.

2.2 El potencial agrícola del Alto valle del Colorado

2.2.1 Características agroclimáticas

Desde el punto de vista del potencial agropecuario, se ha establecido así que la porción del río Colorado que se extiende entre las provincias de La Pampa y Río Negro “puede definirse como el de mayor aptitud agroclimática potencial en toda su extensión” (Burgos, 1974:146) y ello –contrariamente al caso anterior- debido a la “relativa facilidad de transformación de su mesoclima actual y en la calidad del mesoclima estabilizado, a lograrse después del período de transformación”.

En ese sentido, los estudios consultados (Burgos, 1974:147; INTERCONSUL-FRANKLIN-ADE, 1982) coinciden en señalar que la aplicación de una secuencia adecuada de actividades de manejo de la tierra permitiría la estabilización y mejoramiento mesoclimático en un período relativamente breve –de unos 7 a 10 años- obteniendo resultados que en otras importantes zonas de irrigación –Mendoza, San Juan o Río Negro- habían tomado más de setenta años de ensayo y error.

No obstante ello, debe tenerse en cuenta que esos resultados sólo podrían obtenerse a condición de poner en marcha el regadío en una superficie suficientemente amplia, en torno a las veinte o treinta mil hectáreas bajo riego y que, por otra parte, ciertas variables del régimen climatológico general –en particular, algunos factores característicos tales como la gran variabilidad de las heladas primaverales y otoñales, así como la aridez propia del clima argentino como consecuencia de la modalidad de la circulación general y el relieve no se verían totalmente modificadas.

La secuencia lógica a seguir recomendada por los estudios antes citados sería, entonces, la siguiente:

- Desmonte, nivelación primaria y sistematización de canales de riego principales, secundarios y terciarios. Se trata de una operación muy sensible desde el punto de vista agrohidráulico (Burgos, 1974:148), puesto que los desmontes masivos y movimientos de tierra para nivelación primaria en superficies extensas y con grandes equipos mecánicos, puede resultar contraproducente, especialmente en regiones áridas y semiáridas.

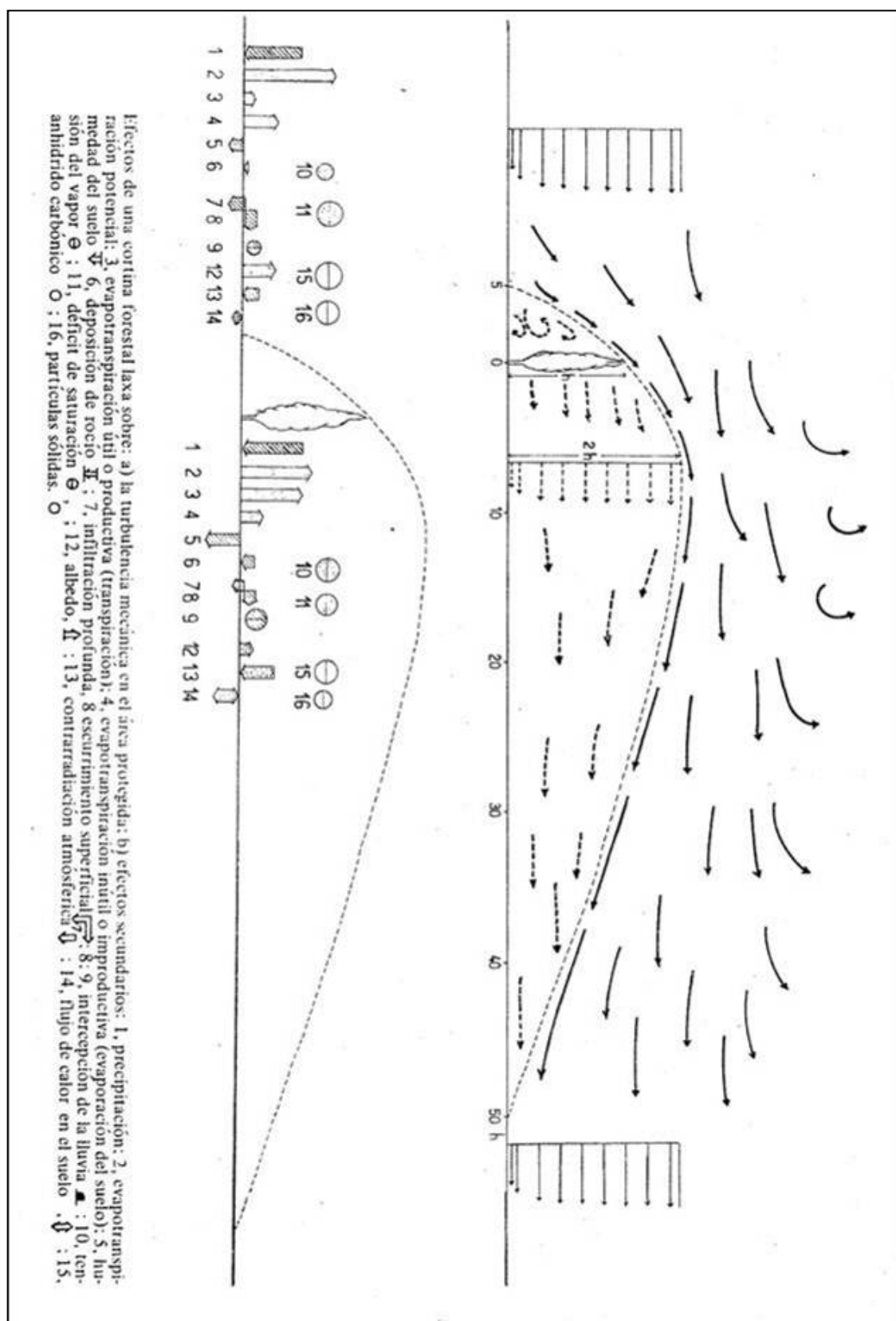
- Eliminación de la turbulencia mecánica mediante el establecimiento de cortinas forestales de crecimiento rápido y uniforme (Figura 5.3). Además del efecto mecánico del viento y la turbulencia sobre las partículas del suelo –es decir, el proceso más evidente de erosión- existen también otros de carácter más cualitativo sobre la superficie que deben también atenuarse para mejorar el mesoclima (Burgos, 1974:148). Se trata de los elementos que integran los balances de agua y energía, por un lado, y la composición del aire sobre la superficie protegida, por otro.

- Atenuación del albedo³ y de la turbulencia térmica asociada mediante la formación de superficies verdes, y aumento de la capacidad calórica del suelo superficial (> 30 cm. de profundidad) mediante el cambio de textura y aumento de la humedad para atenuar los extremos de temperatura –régimen de heladas de otoño y primavera- y la intensidad de la evaporación en verano.

La falta de ventilación de las parcelas, una vez establecidas las cortinas forestales, tiene como consecuencias inmediatas tanto un mayor calentamiento diurno como un mayor enfriamiento nocturno que en las áreas sin protección contra el viento, exponiendo a los cultivos sensibles a las temperaturas a un mayor riesgo asociado a la generación de extremos térmicos más acusados. De ese modo, con el objeto de atenuar el albedo se deben implantar superficies verdes continuas mediante la siembra de especies herbáceas, forrajeras –tanto de pastoreo animal directo como de corte para la producción de fardos o “pellets”- u hortícolas.

³ El albedo representa la proporción de energía reflejada por el suelo en relación con aquella recibida del sol.

Figura 5.3. Efecto de la cortina de álamos sobre la turbulencia mecánica y demás efectos secundarios



En relación con todo lo anterior, los diversos estudios y trabajos de consultoría llevados a cabo en la zona (IATASA, 1970, Burgos, 1974, INTERCONSUL-FRANKLIN-

ADE, 1982) han coincidido en señalar que, las características ambientales mejoradas –que podrían resumirse en veranos templados e inviernos fríos-, confieren al Alto valle del Colorado unas aptitudes especialmente adecuadas, por un lado, al cultivo de vides de la más alta calidad para vinificar y, por otro, para el cultivo de especies como el manzano, el peral y el ciruelo de alta calidad, productividad y longevidad.

2.2.2 Características edáficas

Llegados a este punto resulta de interés, sin embargo, centrar por un momento la atención en las características generales del suelo, en particular en sus aptitudes para el desarrollo de la agricultura de regadío planificada en la zona. En primer lugar, digamos que se trata de suelos de origen aluvial, con importantes variaciones horizontales, pero cuyo perfil no presenta casi ningún desarrollo genético debido, además, a las particulares condiciones climáticas de la zona –aridez, vientos fuertes, balance hídrico deficitario-. Esas condiciones y, consecuentemente, la cantidad y calidad de la cobertura vegetal han sido insuficientes para modificar sus propiedades originales (INTERCONSUL-FRANKLIN-ADE, 1982, Irisarri, 1998).

La puesta en marcha de cultivos bajo riego, toda vez que puede resultar en el mejoramiento o el empeoramiento del suelo, -al modificar sus condiciones químicas- y en su régimen hidrológico –modificación en el equilibrio entre acumulación y pérdida de agua- requiere, por lo tanto, la consideración de ciertos factores elementales a tener en cuenta como punto de partida de la actividad de regadío. En ese sentido, y en relación con el área estudiada, se subrayan dos tipos de factores: por un lado, las condiciones de drenaje y salinidad del suelo y, por otro, la capacidad de desarrollo del sistema radicular de los cultivos (INTERCONSUL-FRANKLIN-ADE, 1982, Ferrer y Ourracariet, 1996).

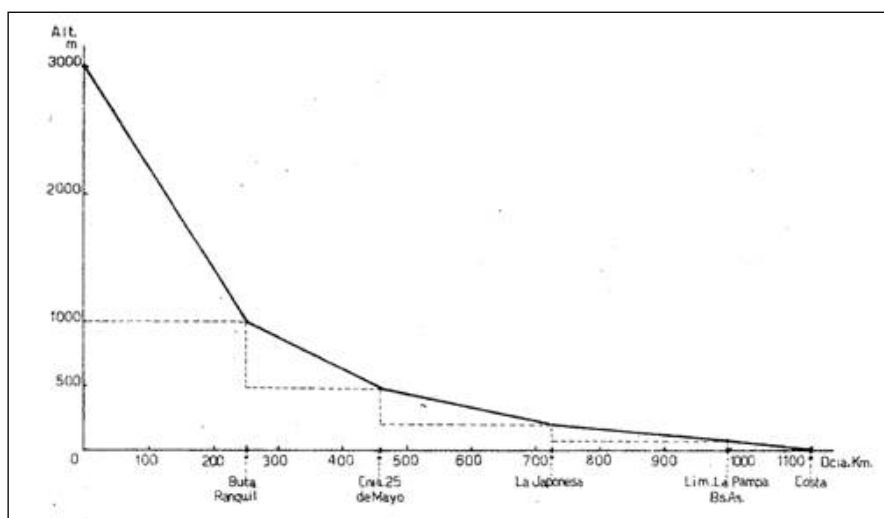
- En relación con la primera cuestión, como señala Burgos (1974:165), en las condiciones de altura de la napa freática y de salinidad, resultan de gran importancia las condiciones generales de drenaje de toda la región y, en ese sentido las condiciones del Alto valle del río Colorado resultan positivas y, en todo caso, superiores a las del valle inferior (Figura 5.4). No obstante ello, todos los trabajos previos a la puesta en marcha del proyecto coincidían al admitir la necesidad de contar con adecuados sistemas de drenaje –por infiltración o bombeo-, tanto en la zona de pequeñas explotaciones de El Zauzal y su Ampliación, como en las secciones I a V del Sistema de Aprovechamiento Múltiple 25 de Mayo. Ello se debía, sobre todo, a la gran variabilidad de los suelos, puesta de manifiesto incluso dentro de una misma parcela, tal como ponen de manifiesto también los trabajos antes citados.

- Un segundo aspecto clave en la estructura de los suelos lo constituyen, por un lado, el espacio de exploración disponible para las raíces de los árboles frutales, así como sus condiciones físico químicas, por otro. Se trata de un aspecto crucial⁴ a la hora de

⁴ La importancia de no contar con impedimentos físicos para el desarrollo radicular resulta especialmente importante en el tipo de cultivos recomendados por los diferentes estudios para la zona –frutales de climas

asegurar el desarrollo óptimo del sistema radicular, así como el equilibrio de éste con la parte aérea y unas características económicamente viables de productividad y longevidad. Los obstáculos más comunes suelen consistir en una escasa profundidad de la napa freática, por un lado, y en la acumulación de yeso bajo diferentes manifestaciones (Ferrer y Ourracariet, 1996)⁵

Figura 5.4. Perfil altitudinal esquemático del valle del Colorado y sus afluentes



Fuente: Burgos (1974)

Dicho esto, resulta importante señalar que, desde un primer momento, los sucesivos estudios específicos e informes generales (Rasp y Wirth, 1958, Mainero y Aciar, 1961, Pontussi, 1962, Burgos, 1974, INTERCONSUL-FRANKLIN-ADE, 1982) han evaluado los suelos del Alto valle del Colorado como aptos para el regadío, clasificando a las tierras de primera y segunda calidad en proporciones que van entre un 75% (Kikenberg y Guedes, *ca.* 1970) y un 82% (Mainero y Aciar)⁶. Sin embargo, es también cierto que los factores críticos antes mencionados, se hicieron presentes en las chacras de 25 de Mayo, tal como se ha podido constatar durante los trabajos de campo en la zona.

La presencia de yeso se transformó en la década de los '90 en un aspecto particularmente crítico (Figura 5.5), no tanto por la extensión del fenómeno, como debido a los conflictos que desató entre colonos e instituciones –en particular el Ente Provincial del río Colorado-. Más precisamente en la segunda mitad de los '90, es decir, cuatro décadas después de comenzado el proceso colonizador, un estudio de detalle⁷ sobre unas 700

templados-, si se tiene en cuenta que la profundidad de las raíces alcanzan los cuatro metros de profundidad en el manzano, dos metros en el peral y un metro con ochenta centímetros en el ciruelo.

⁵ Según estos autores, el yeso es un importante constituyente de los suelos afectados por el régimen árido y, si en escasa proporción resulta favorable para el crecimiento de las plantas, puede también constituir una limitación para el desarrollo vegetal y atentar contra la estabilidad del propio suelo en casos en que su presencia es muy importante y el riego poco controlado.

⁶ En este sentido, debe señalarse que estos estudios se refieren a diversas porciones del Valle superior del Colorado y la meseta circundante y se realizaban con unas densidades de calicatas de una cada 17 hectáreas a 1 cada 25 hectáreas.

⁷ Se alcanzó una densidad de controles semejante a una calicata cada 0,6 hectáreas, en el primer caso y una cada 0,8 hectáreas en el segundo. El estudio fue llevado a cabo por el Profesor Irisarri de la Universidad

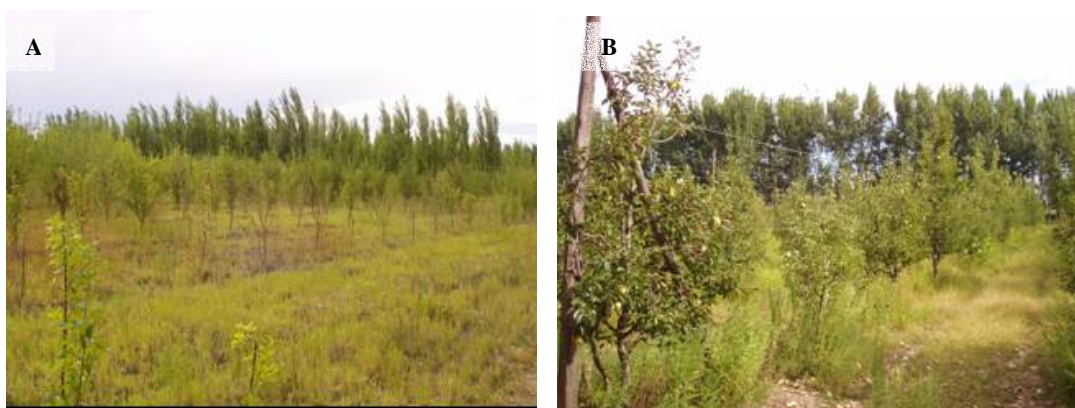
hectáreas del perímetro de regadío denominado como “Ampliación de Colonia El Zauzal”⁸ (Ferrer y Ourracariet, 1996), desveló la existencia de formaciones de yeso en parte del subsuelo, irregularmente distribuido entre las explotaciones⁹. La superficie total ocupada por ese material en ambos estudios es de algo más de 80 hectáreas –un 11,4% de la superficie analizada-. De ese total, aproximadamente la mitad -39 hectáreas- se corresponden con capas de yeso cementado a profundidad variable, en tanto que en 20 de ellas la capa se encontró dentro del primer metro de profundidad.

Figura 5.5. Hundimiento de frutal (a) y de acequia (b) por colapso de suelo debido a la disolución de capa de yeso compactado.



Fuente: (a) trabajo de campo (2005) y (b) Irizarri, (1998)

Figura 5.6. Crecimiento inadecuado de las plantas frutales en dos chacras de “Ampliación de El Zauzal”



Fuente: trabajo de campo (2005)

En esos sitios específicos, la incorporación del riego durante décadas, sin una atención adecuada a la tecnología de aplicación –fundamentalmente debido al desconocimiento de la existencia del fenómeno por parte de los colonos y del EPRC hasta el momento de los últimos estudios mencionados- dio lugar, en lugares muy concretos, a al colapso de esas capas y la formación de hoyos o sumideros, túneles y fenómenos de

Nacional del Comahue (Neuquén), a quien se tuvo posibilidad de entrevistar durante el trabajo de campo (2005).

⁸ Ver Mapa 7 para un detalle y localización del sistema.

⁹ La falta de estudios de suelo a nivel de detalle fue la causa del desconocimiento de la presencia de yeso hasta ese momento.

colapso o hundimientos (Figura 5.5 a y b) por disolución de las capas de yeso superficial que afectaron la superficie del suelo -porciones de surco y/o acequias-, dando lugar incluso al vuelco de plantas frutales y/o desplomes verticales (Ferrer y Ourracariet, 1996). Durante los sucesivos trabajos de campo en la zona se tuvo oportunidad de observar también la forma en que la presencia de yeso afectó la composición química del suelo afectando el normal desarrollo de las plantaciones. La Figura 5.6-b, muestra claramente ese proceso a lo largo de una espaldera de manzanos, en tanto la 5.6-a revela la extensión del fenómeno en gran parte de la superficie de un cuadro dentro de una parcela.

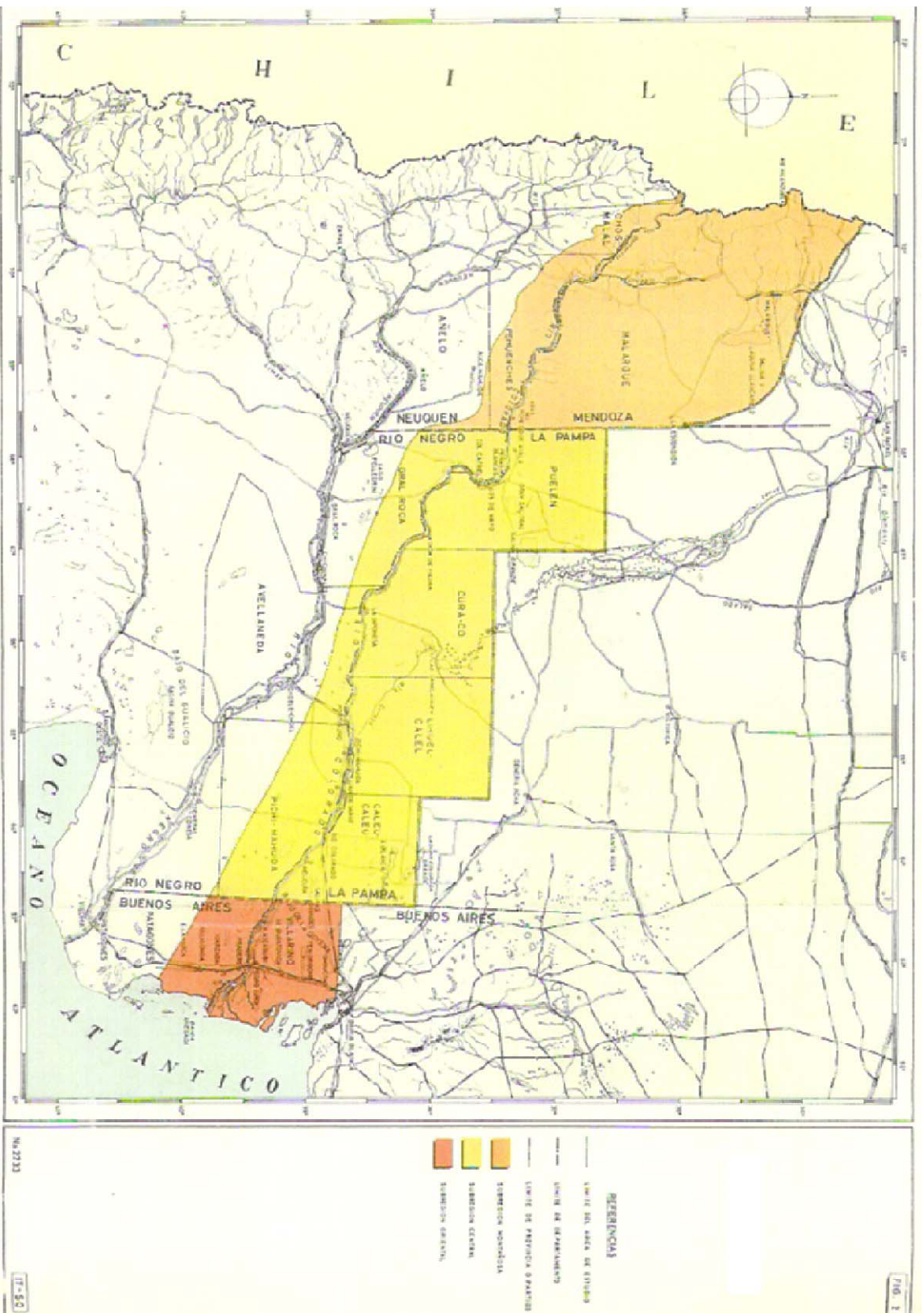
Como corolario de todo lo apuntado en este último apartado, puede decirse que las potencialidades agroclimáticas del Alto valle del Colorado para la implantación de agricultura bajo riego han sido reconocidas unánimemente.

No obstante ello, desde el punto de vista agroclimático, también se ha puesto de manifiesto que la adaptación de un espacio natural con las condiciones del aquí estudiado, a las actividades de regadío imponía desde sus inicios la necesidad de realizar unos pasos previos ineludibles con el objeto de alcanzar una cierta modificación mesoclimática a partir de la cual establecer un plan definitivo de explotación del área mejorada (Burgos, 1974: 163).

En este sentido, como veremos a lo largo de la Tesis, el hecho de que las previsiones de avance de la colonización se hayan mantenido muy alejadas de los objetivos planteados, permite suponer que la adecuación de los mesoclimas locales no pudo lograrse, toda vez que la superficie puesta realmente en producción ha estado muy lejos de lo planteado en el proyecto. Esto constituye un aspecto crítico para cultivos tan sensibles a las condiciones climáticas como los frutales de climas templados –peras y manzanas- que se pretendía implantar. En este sentido, como veremos, la falta de cumplimiento de los objetivos de avance, tanto como la escasa rigurosidad en el acondicionamiento de la zona – en parte explicadas por las mismas urgencias en la necesidad de avanzar en superficie ocupada- previamente a la puesta en marcha de la actividad condicionaron la adecuación del ambiente físico transformándose en un obstáculo inicial al desarrollo del área.

Desde el punto de vista de los suelos, si bien las condiciones generales de drenaje de la zona resultan favorables, los estudios realizados se han inclinado por lo general a subrayar la necesidad insoslayable de contar con sistemas adecuados de evacuación del agua de regadío e impedir así la recarga de la napa freática. Por otra parte, y debido a las características particulares del suelo en ciertos lugares, se recomendaba contar con sistemas de riego de alta eficiencia, tanto para disminuir las pérdidas por infiltración como para evitar ciertos procesos como los antes comentados de colapso de suelos en aquellas zonas puntuales con capas de yeso en la estructura del mismo.

Mapa 5.3. Cuenca del río Colorado: condiciones físicas



Fuente: Italconsult-Softrelec (1961)

3. Proceso de poblamiento y características demográficas de la cuenca

La cuenca del Colorado presenta dos grandes focos de población, coincidentes con sus áreas de regadío en explotación –alto valle y valle inferior-. En la porción superior de la cuenca, las localidades de 25 de Mayo¹⁰ (La Pampa) y Catriel (Río Negro) constituyen los centros de la actividad regional. En el valle inferior, la actividad económica se concentra en torno los municipios de Río Colorado en la provincia de Río Negro, y Pedro Luro y Mayor Buratovich en la provincia de Buenos Aires (Mapa 5.3).

Tanto la evolución demográfica como la historia productiva de ambas porciones del valle ha seguido trayectorias diferentes, motivadas tanto por su localización relativa en relación con la pampa húmeda –centro económico y decisonal del país-, o la presencia de recursos naturales –como los hidrocarburos en el alto valle del Colorado-, como por cuestiones políticas y estratégicas del Estado nacional, decisiones económicas del capital privado, o la simple eventualidad de fenómenos naturales, tales como la gran crecida del río de diciembre de 1914.

Más concretamente, en el poblamiento de la cuenca, confluyen –una vez finalizada la guerra de fronteras entre las tropas nacionales y los grupos indígenas, a finales del siglo XIX- la ocupación espontánea por parte de pequeños grupos de familias, la acción del Estado –federal primero y luego provincial¹¹ - y la acción del capital privado, en especial británico, debido a su papel en el control de los transportes por ferrocarril, –instrumento esencial de ocupación del territorio- y que tenía, además una presencia central en las inversiones relacionadas con la creación de colonias agrícolas y pastoriles.

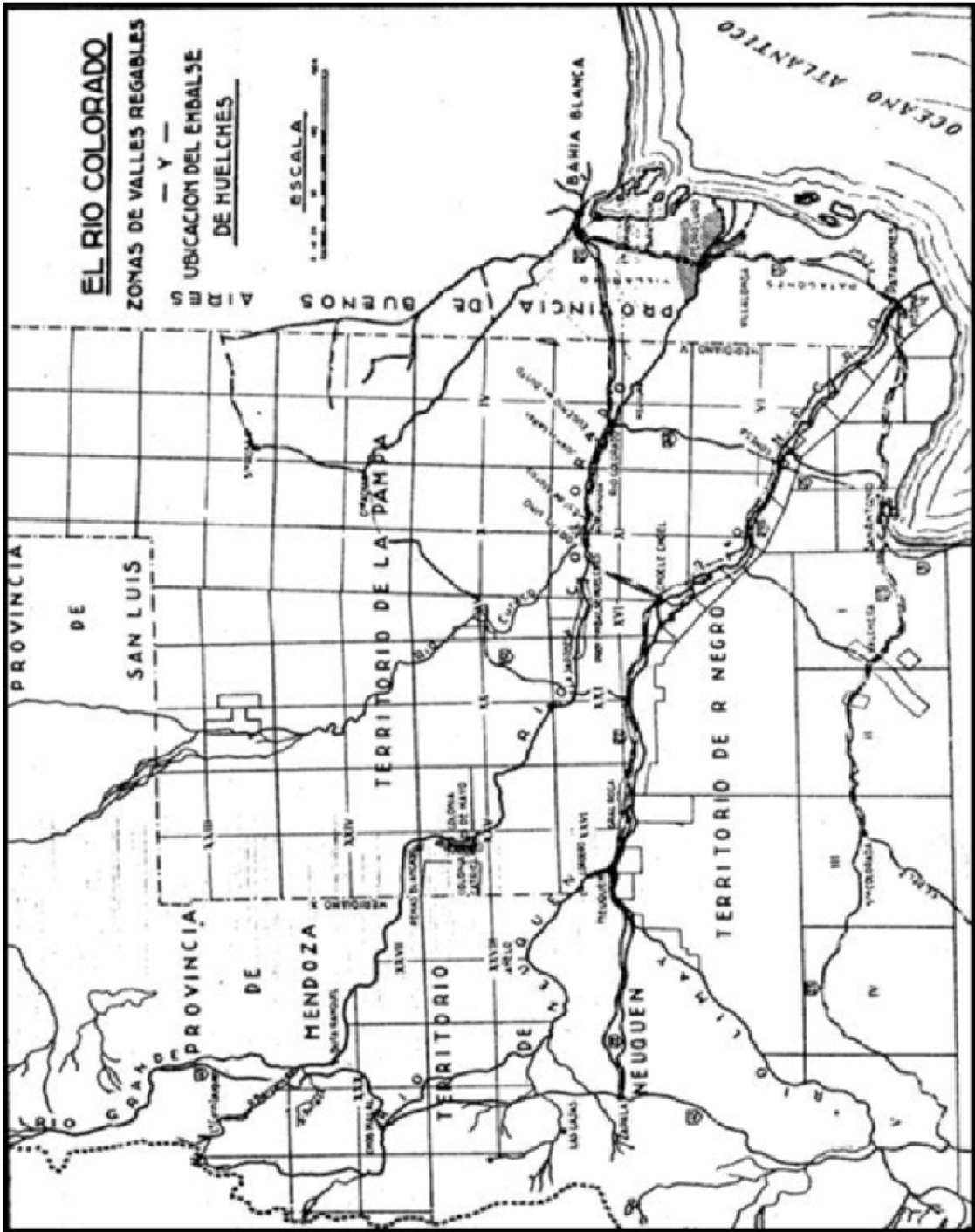
En esos momentos iniciales, el accionar del Estado no fue, a diferencia de lo sucedido en la cuenca del río Negro, fundamental (Tourn, 1994) toda vez que las campañas del ejército no fueron acompañadas por la instalación de “fuertes” militares o colonias agrícolas o pastoriles a lo largo de la cuenca. Sin embargo, su papel comenzó a resultar clave posteriormente para una ocupación más sistemática de la misma, a través de las tareas de delimitación, mensura y subdivisión de tierras, por un lado, y la fundación de pueblos a lo largo de la misma una vez iniciado el siglo XX.

El comienzo de las intervenciones sistemáticas por parte del Estado nacional tuvo lugar durante la década de 1880, más precisamente entre esa fecha y 1905, cuando se procedió al levantamiento catastral de las tierras arrebatadas a los pueblos indios. El territorio mensurado (Mapa 5.4), fue el comprendido entre el paralelo de 35° S. al norte, la

¹⁰ Cuya área de influencia es conocida como Alto valle del Colorado.

¹¹ En este sentido debe señalarse que el mayor impulso al desarrollo de la cuenca del Colorado siempre ha provenido de la provincia de La Pampa. Es una situación lógica, dada la importancia que el Colorado tiene para esta provincia, mientras que para las restantes, o es un recurso marginal en relación con otras actividades económicas, caso de las provincias de Buenos Aires, Río Negro o Neuquén- o en relación con otros cursos fluviales de mayor tradición en la actividad de regadío.

Mapa 5.4. Subdivisión catastral del territorio pampeano y proyecto de localización de áreas regables Ballester (1942)



Fuente: Ballester, R. (1942): *El río Colorado, su sistematización y aprovechamiento*. Centro Argentino de Ingenieros. Buenos Aires

margen izquierda de los ríos Negro, Neuquén y Agrio hasta la frontera con Chile al sur, cerrando el perímetro por la margen derecha de los ríos Barrancas y Colorado hasta alcanzar el meridiano que establece el límite entre las provincias de Buenos Aires y La Pampa y siguiendo el mismo al norte, hasta el paralelo de 35° S.¹²

A partir de aquí se produjo, entre 1904 y 1910, la totalidad de las ventas de tierras en el alto valle que pasaron a manos privadas en aquel momento (Morisoli, 1983); y la fundación de las principales colonias agrícolas y pastoriles que constituyeron los embriones de los principales centros urbanos de la cuenca en las provincias de La Pampa y Río Negro: Colonia Catriel en 1899, Colonia Peñas Blancas *ca.* 1902, 25 de Mayo en 1909, Río Colorado en 1901, La Adela en 1909. Casi en paralelo, e incluso adelantándose a esta acción estatal, el ferrocarril, alcanzaba la localidad de Río Colorado en 1897, convirtiéndose en el principal articulador de la región por aquellos momentos.¹³

3.1 Evolución histórica de la ocupación del Alto valle del Colorado

En la porción superior del valle –entre Valle Verde y Peñas Blancas al Oeste y 25 de Mayo y Catriel al Sureste- la subdivisión de tierras dio lugar a la entrega de tierras en propiedad a los militares de todo grado intervinientes en la expedición. Sin embargo, esta cesión no implicó la ocupación efectiva por parte de los titulares de las mismas. El poblamiento efectivo tuvo lugar, inicialmente, de forma espontánea y fue protagonizada, por un lado, por grupos de pastores – habitualmente identificados con el vocablo de “crianceros”- de origen chileno que se afincaron en calidad de intrusos; y, por otro, por familias provenientes del vecino valle del río Negro.

Estos grupos, que combinaban la actividad pastoril con una incipiente actividad agrícola de subsistencia a través de la habilitación de pequeñas huertas y alfalfares, constituyeron, hacia 1885-1895, los núcleos iniciales de lo que actualmente constituyen las áreas de regadío de la zona: 25 de Mayo, El Zauzal y Colonia Chica, en La Pampa; Peñas Blancas, Valle Verde y Catriel, en Río Negro. Sin embargo, esta población comenzó a tener alguna significación con la llegada durante la última década del XIX de algunas familias españolas, -especialmente vascas- provenientes de Chos Malal, la reciente capital del Neuquén.

¹² Éste territorio comprendía una superficie de 3.750.000 has., es decir 375.000 km² y fue subdividido en “secciones” de un millón de hectáreas –indicadas en el mapa con números romanos cada grupo de cuatro fracciones, cada una de las cuales comprendían cuatro “fracciones” de 250.000 hectáreas, integradas a su vez por veinticinco “lotes” de 10.000 hectáreas de extensión.

¹³ El ferrocarril del Sud, llegó a Buena Parada, vecino al actual Río Colorado en 1897, impulsando la fundación de éste último pueblo en 1901. A partir de allí continuaba hasta el paraje conocido como Fortín Uno, para efectuar, dirigiéndose a Choele Choel, el cruce hasta la cuenca del Negro. Una idea de la velocidad con la que se efectuaban las obras y la importancia de las mismas tanto para los planes futuros del gobierno como para los intereses británicos lo muestra el hecho que las vías llegan a la confluencia de los ríos Neuquén y Limay hacia 1905, alcanzando la localidad de Barda del Medio en 1910.

La población en la zona de 25 de Mayo alcanzaba, según relatos de viajeros en esta época, un total de 1.000 habitantes, en tanto no existen cifras ciertas respecto a la población en “Costa del Colorado”, denominación que por entonces recibía la actual localidad de Catriel (Dillon, 1986).

Al iniciarse el siglo XX, la venta de tierra pública en grandes propiedades por parte del gobierno nacional –en particular entre los años 1904 y 1910-, pareció dar lugar a un renovado dinamismo en el territorio, toda vez que la economía de subsistencia predominante hasta el momento dio paso a la aparición de una ocupación orientada a la producción capitalista a través de algunas grandes estancias.

Un caso emblemático en la zona fue el de la “Río Colorado Lands Co.”, que erigió, hacia 1905 y al sur de la actual 25 de Mayo, la “Estancia 25 de Mayo”, conocida entre los lugareños como “Estancia de los ingleses”.¹⁴ Si a su llegada, los propietarios británicos encontraron sus tierras ocupadas de hecho, alcanzaron un acuerdo con los intrusos que habilitaba a estos últimos para la ocupación a título gratuito, entregándoseles herramientas, en tanto la estancia se convertía en acopiadora y centralizadora de toda la producción.

Así, mientras esta empresa -que llegó a ocupar 7.000 has. de tierras- constituía el epicentro de la actividad económica de la región, sobre la margen derecha -actual **Colonia Catriel**- se daba un proceso semejante toda vez que otros establecimientos, como las estancias “La Argentina” o “Río Barrancas”, daban lugar a un incipiente desarrollo económico centrado, al igual que en el caso anterior, en la producción de alfalfa y cereales además de viñedos y manzanas, en parcelas que tenían, por término medio, de 6 a 8 has.. Del mismo modo, en esta época comenzó la habilitación de tierras en Colonia Peñas Blancas, río arriba de las anteriores, que llegó a contar hacia 1914 con 250 has. bajo riego, y donde la estancia “La Marguerita”, de capitales alemanes, contaba con “centenares de hectáreas de alfalfa” (Morisoli, 1983).¹⁵

¹⁴ La Memoria final del relevamiento efectuado en la zona por el Ing. César Cipolletti, en función del Decreto presidencial de 1898 que disponía la ejecución de estudios preliminares en las cuencas de los ríos Neuquén, Limay, Negro y Colorado, determinaban como aprovechables en el alto valle de éste último, unas 51.000 hectáreas: 1000 has. en Rincón de los Sauces, y 50.000 en Costa del Colorado (Catriel), Peñas Blancas y la zona del actual 25 de Mayo, -correspondiendo 35.000 has. a la margen derecha y 15.000 a la ribera pampeana. La posibilidad de adquisición de tierras, junto a las perspectivas brindadas por estos estudios explican la llegada de capitales británicos a espacios tan marginales del territorio, de una empresa que venía adquiriendo grandes extensiones de tierra desde el oeste de la provincia de Buenos Aires, y el sur de la provincia de San Luis, pasando por el Territorio Nacional de La Pampa - confluencia e los ríos Salado Atuel-, llegando incluso hasta la Patagonia y las islas Malvinas.(Morisoli, E., 1983)

¹⁵ Un dato significativo en relación con el poblamiento de esta zona, está representado por la llegada a la misma de los restos de la tribu del cacique Cipriano Catriel –de quien toma su nombre la ciudad homónima-. Un grupo de unas 700 personas que, provenientes de Gral. Conesa en el valle inferior del río Negro donde habían sido reducidos por el gobierno nacional, se afincaron en las tierras cedidas por Decreto presidencial de 1899.

La importancia que iba adquiriendo la actividad económica en la zona queda demostrada también por la existencia en aquel momento de un proyecto de la empresa Ferrocarril del Sud de establecer una línea entre Contralmirante Cordero –actual ciudad de Barda del Medio, localizada en la margen derecha del río Neuquén- y Costa del Colorado, cubriendo una distancia de 120 km.

Sin embargo, hacia 1914, una catástrofe natural truncaría el incipiente desarrollo de la zona, demorando en un período de tiempo de casi cuatro décadas los intentos por volver a colonizar la zona. Se trató de una crecida catastrófica, como consecuencia del derrumbe del cierre del lago natural Carri Lauquén, sobre el curso del río Barrancas, que produjo que en el término de 24 horas, tuviera lugar el escurrimiento de un volumen de agua similar a la mitad del derrame anual del río, arrasando a su paso todas las tierras de cultivo hasta la localidad de Río Colorado, en el valle inferior.

Este hecho afectó profundamente la evolución demográfica del alto valle del Colorado, dado que entre los fallecimientos y la emigración de quienes perdieron todo luego de la catástrofe, la población se vio muy disminuida. Según señala B. Dillon (1986), un estudio de la Dirección de Tierras Fiscales consigna hacia 1919 un total de 130 personas, -68 varones y 62 mujeres- repartidos en tierras fiscales y propiedad privada en la zona del actual 25 de Mayo.

Desde nuestra perspectiva, al freno poblacional puede decirse también que la catástrofe sumó otros hechos con graves consecuencias para el posterior desarrollo del área. El primero de ellos tiene relación con el hecho de que, a partir de ese momento, la empresa Ferrocarril del Sud, que había prolongado en 1910 la línea hasta Barda del Medio en la actual provincia del Neuquén (Mapa 5.5), con el plan de continuarla hasta el Territorio de La Pampa, suspendió indefinidamente sus planes, restando posibilidades a cualquier posibilidad de repoblamiento del área. Por otra parte, un efecto no menos importante fue que esa crecida cercenó, a diferencia de lo ocurrido en el valle del río Negro, la posibilidad de creación de una tradición productiva de regadío. En la cuenca del Colorado, y en particular en el Alto valle, donde las consecuencias fueron mayores, la historia productiva habría de comenzar prácticamente de la nada cuatro décadas más tarde.

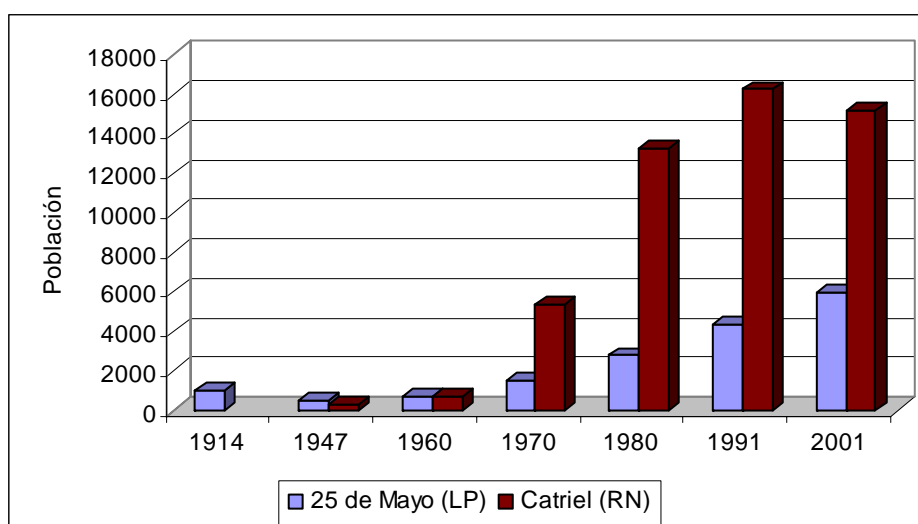
Es cierto que, a partir de ese acontecimiento, hubo algunos intentos aislados de colonización, como el llevado a cabo por “La colonizadora del Sur”, una empresa conformada por propietarios de tierras en la zona de Peñas Blancas y Valle verde (Morisoli, 1983) que atrajo colonos franceses y daneses de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la experiencia no duró demasiado – tan sólo cinco años entre 1917 a 1922- dado que las grandes dificultades, -en particular los largos viajes para la comercialización de productos y el abastecimiento, la falta de créditos, de herramientas y de provisiones- hicieron que muchas familias terminaran por desistir de ese intento. En el caso del paraje El Zauzal –núcleo original de la actual localidad de 25 de Mayo- la actividad luego de la

catástrofe continuó siendo básicamente pastoril, en tanto que las parcelas cultivadas proveían de forraje a la explotación ganadera y de verduras y frutas a la subsistencia familiar.

En definitiva, a partir de la gran crecida del '14, la zona entró en un período de recesión que no comenzaría a revertirse hasta la provincialización del Territorio Nacional de la Pampa Central en 1951, momento en que comienzan los primeros esfuerzos orgánicos por dar fundamento a un proceso de desarrollo de la cuenca. Entre 1914 y 1950, la escasa población asentada en la zona, así como el aislamiento y la escasez de infraestructuras básicas que atrajeran algún tipo de población, junto a la prosperidad del Alto valle del río Negro, hicieron que el crecimiento demográfico fuera muy lento. La población de 25 de Mayo alcanzaba hacia 1942 un total de 442 personas y en 1947, 304 personas.

No fue sino hasta las décadas de los años '40 y '50 del siglo pasado cuando toman forma una serie de acciones que dan lugar a un mayor interés por el desarrollo del Colorado y, como veremos más adelante, en la porción superior del valle. En el caso de La Pampa, la formación de una Comisión Pro colonización de 25 de Mayo en la capital -Santa Rosa-, o la promulgación de una Ley de expropiación de tierras susceptibles de ser regadas con aguas del Colorado, y la iniciación de estudios de factibilidad de regadío por parte del gobierno provincial, generaron un renovado interés, sobre todo en la ribera pampeana.

Figura 5.7. Evolución demográfica de 25 de Mayo (LP) y Catriel (RN) 1914-2001



Fuente: Elaboración propia con base en INDEC y Dillon, B. (1986)

Todos ellos, fueron procesos que fueron atrayendo a pobladores que se afincaron en la zona como agricultores o bien para la construcción de infraestructura, incluyendo profesionales –ingenieros agrónomos, civiles, químicos, agrimensores, etc.-; situación que se consolida a comienzos de los '60 con la formación del Ente Provincial del río Colorado

y la formulación del “Sistema de aprovechamiento múltiple del río Colorado”. De esta manera, la población del pueblo de 25 de Mayo, se duplica en el período '60 – '70, triplicándose entre éste último año y el censo de 1980 (Figura 5.7).

Por otra parte, en la margen derecha, un fenómeno diferente daría también lugar a un crecimiento explosivo de la población y a la dinamización de la actividad económica. A finales de la década de 1950, la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), llevaba a cabo estudios geofísicos que dieron lugar, a fines del año 1959 al comienzo de la explotación petrolera en la zona. De este modo, el rápido crecimiento de la extracción en el área de Catriel convirtió a la provincia de Río Negro en la cuarta provincia productora del petróleo del país (Tagliavini, 2001).

De ese modo, los datos censales muestran que, entre las décadas del 1960 y 1970, la localidad de Catriel (Río Negro) pasó de 707 habitantes a 5.322 -un crecimiento de un 778 %-, y entre éste último año y 1980, a 13.239 habitantes, para finalmente estancarse alrededor de esa cifra -16.258 habitantes según el censo de 1991- en la medida en que las reservas petrolíferas fueron mermando.

3.2 El poblamiento actual de la cuenca del Colorado

No obstante la importancia del Colorado como recurso para el desarrollo de la periferia pampeana y como apoyo a la actividad económica de la provincia de Río Negro, puede decirse que esta cuenca se caracteriza todavía por los bajos volúmenes de población y, sobre todo, por la presencia de una población rural muy dispersa, toda vez que el grueso de los habitantes se concentran en unos pocos núcleos urbanos a la vera del río o en estrecha relación con éste (Mapa 5.5).

La densidad de población de los departamentos ribereños de las cinco provincias que comparten esta cuenca revelan esta situación, ya que todos ellos poseen una densidad de población inferior a 1 hab./Km².¹⁶ El volumen de población urbana de la cuenca del Colorado pasó de 30.947 habitantes en 1980 a 41.019 habitantes en 1991. Se trata de una cantidad muy baja si se la compara, por ejemplo, con el valle del río Negro, el cual sólo en su porción superior, -básicamente el conjunto urbano que desde la confluencia de los ríos Limay y Neuquén ocupa a lo largo de la cuenca todo el departamento de General Roca- tenía en 1991, una población de 593.364 habitantes.¹⁷

Podría decirse que la población que habita la cuenca del Colorado se halla distribuida básicamente en tres núcleos principales de población localizados de a pares en ambas márgenes de las porciones superior, media e inferior del río respectivamente (Mapa 5.5).

¹⁶ Con excepción de los departamentos de General Roca y Avellaneda en la provincia de Río Negro, con 15 hab./Km.² y más de 5 hab./Km.² respectivamente.

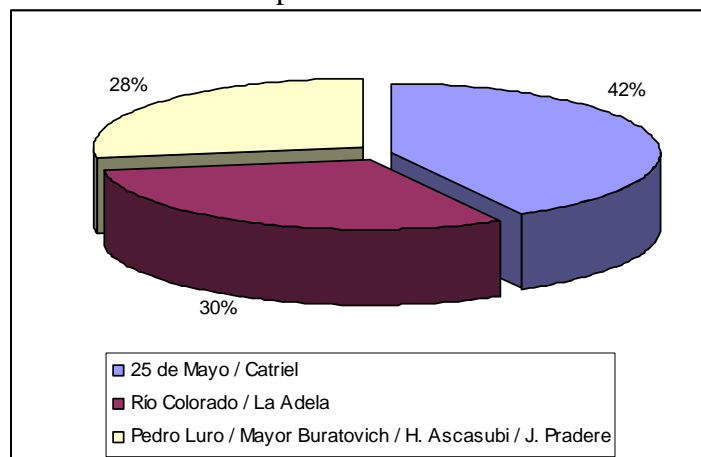
¹⁷ Incluida la ciudad de Neuquén.

A. 25 de Mayo (La Pampa) – Catriel (Río Negro): Tal como ponen de manifiesto la Figura 5.1 y la Tabla 5.1, el grueso de población lo aporta la localidad rionegrina que, con 15.169 habitantes en el último Censo nacional de población (2001), supera con creces los 5.953 habitantes de 25 de Mayo. En ese sentido, resultan muy elocuentes los datos de los dos censos anteriores -1980 y 1991- en que Catriel cuadruplicaba la población de 25 de Mayo. Cabe señalar aquí que se trata de un fenómeno íntimamente ligado al crecimiento explosivo de la actividad petrolera en ésta última localidad que se ha trasladado en la actualidad río arriba hasta la localidad de Rincón de los Sauces (Tabla 5.1).

Pero más allá de los datos anteriores, variación registrada en los dos últimos períodos intercensales permite matizar los datos anteriores (Tabla 5.1). Así, entre 1980 y 1991 se observa un crecimiento notablemente más importante de la población de 25 de Mayo -58,3%- frente a la de su vecina Catriel -22,4%-, derivado, por un lado, de una ralentización del crecimiento económico vinculado al petróleo y, por otro, al impulso, sobre todo en la primera parte de esa década, a la colonización en la ribera pampeana mediante la entrega de parcelas bajo riego.

En conjunto los 21.122 habitantes localizados en ambas localidades dan cuenta del 42% de la población asentada sobre la cuenca del Colorado (Figura 5.8), constituyendo, por lo tanto el más importante de los tres aquí señalados.

Figura 5.8. Distribución de la población en los núcleos urbanos de la cuenca

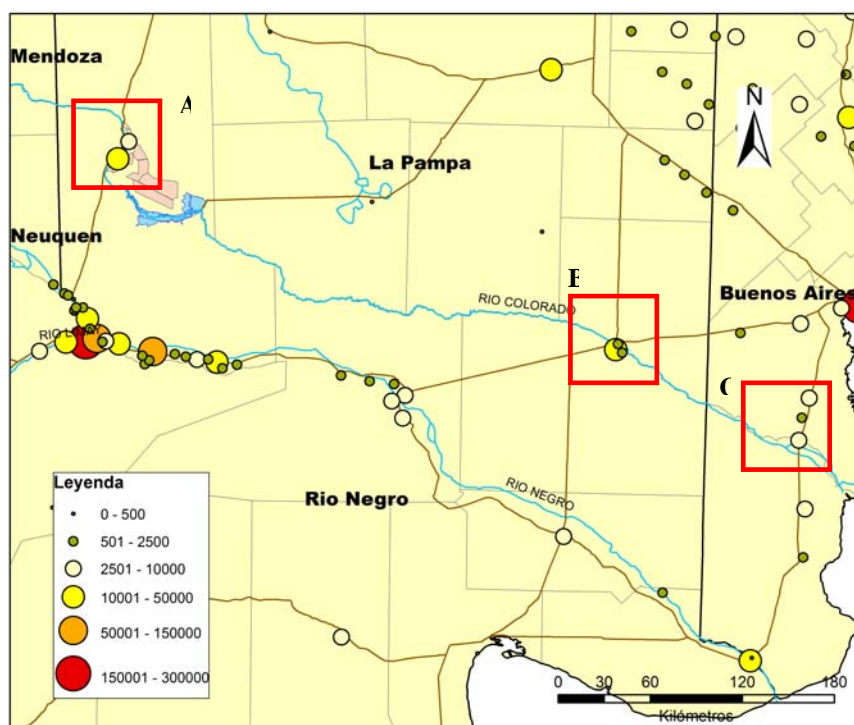


Fuente: elaboración propia

B. La Adela (La Pampa) – Río Colorado (Río Negro): Los dos municipios reúnen un volumen total de población de 15.282 habitantes. Nuevamente aquí se registra un desequilibrio importante entre ambas localidades, dado que el grueso de esta población lo aporta Río Colorado -13.675 habitantes en 2001- en tanto que La Adela, con sus 1.607 habitantes, permanece sobre todo como un apéndice de la anterior en territorio pampeano. Ambas localidades permanecen íntimamente unidas funcionalmente, y así, la primera constituye el centro neurálgico de la actividad en la zona especialmente en torno a la actividad de regadío, mientras en esta última, la actividad rural consiste en la cría extensiva

de ganado vacuno, y la población urbana tiene por lo general su trabajo en Río Colorado. En conjunto, ambas localidades constituyen el segundo núcleo poblacional de la cuenca con un 30% de su población (Figura 5.8).

Mapa 5.5. Distribución de la población en la cuenca del Colorado



Fuente: elaboración propia

C. Pedro Luro – Mayor Buratovich – H. Ascasubi: Todas estas localidades se ubican en la provincia de Buenos Aires (Mapa 5) y reúnen, en conjunto, un volumen de población de 13.427 habitantes según el censo de 2001 (Tabla 5.1), dando cuenta del 28% de la población de la cuenca. Entre ellas destaca claramente la localidad de Pedro Luro, tanto por su condición de cabecera de Partido¹⁸, como por la de principal centro regional de servicios.

¹⁸ La provincia de Buenos Aires se divide administrativamente en Partidos que tienen una localidad “cabecera”, en tanto que las demás provincias, como La Pampa se dividen en “departamentos” que no tienen una capital ni un gobierno común.

Tabla 5.1. Evolución de las características demográficas de la cuenca del Colorado (1980- 2001)

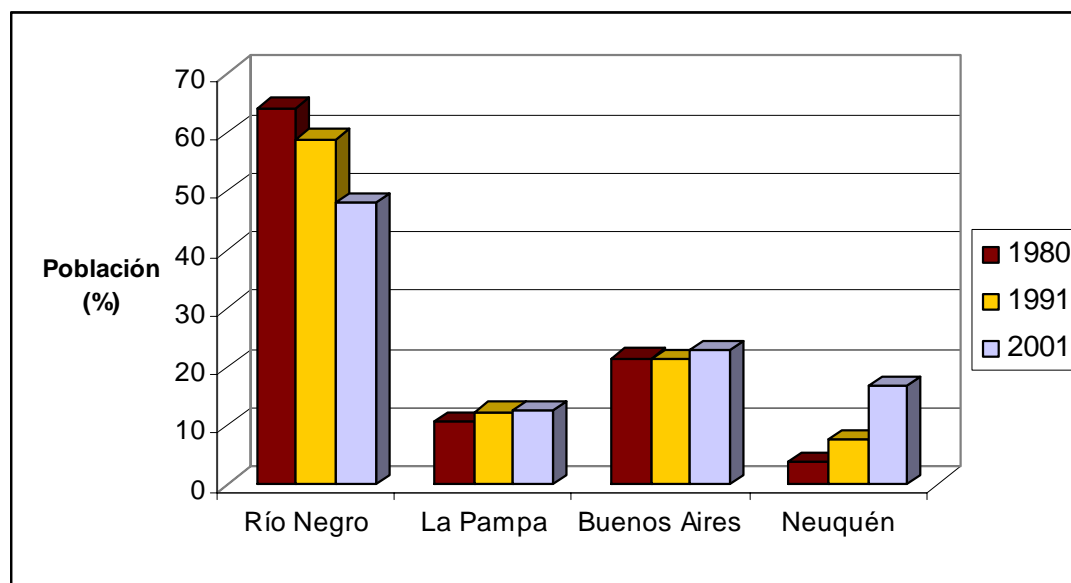
Provincia	Localidad	Población			Total provincias (2001) (%)	Variación intercensal	
		1980	1991	2001		80-91	91-01
Río Negro	Peñas Blancas		135	222			64,44
	Catriel	13273	16258	15169		22,49	-6,70
	Río Colorado	7397	10330	13675		39,65	32,38
	Total Río Negro			29066	47,97		
La Pampa	25 de Mayo	2761	4373	5953		58,38	36,13
	La Adela	664	1210	1607		82,23	32,81
	Total La Pampa			7560	12,48		
Buenos Aires	Pedro Luro	3194	4205	6626		31,65	57,57
	Hilario Ascasubi	700	1442	2533		106,00	75,66
	Mayor Buratovich	3003	3663	4268		21,98	16,52
	Juan Pradere		364	413			13,46
	Total Buenos Aires			13840	22,84		
Neuquén	Rincón de los Sauces	1205	3475	10121	16,70	188,38	191,25
	Total cuenca	32197	45455	60587	100,00		

Fuente: elaboración propia con base en INDEC (Censo Nacional de Población y vivienda)

Si se observan los datos por provincia (Tabla 5.1), puede verse que el mayor volumen de población lo aporta la de Río Negro con un 47,9% concentrados en las dos localidades antes señaladas: Catriel y Río Colorado. En ese sentido, puede observarse cómo la primera, ha ido perdiendo peso a lo largo de las tres últimas décadas frente a la última cuya economía se afirma sobre todo en la agricultura bajo riego. En efecto, mientras Río Colorado recibió entre 1980 y 2001 en un 84,8%, Catriel lo hizo tan sólo en un 14,2%, algo que puede atribuirse en parte a las características intrínsecas de la actividad económica que caracteriza a cada una de ellas, el petróleo, como se ha dicho, en el primer caso y la agricultura bajo riego, en el segundo

En el caso de la provincia de de La Pampa ocupa sólo el tercer lugar –con un 12,4%- por aporte demográfico a la cuenca, algo que de por sí resulta llamativo si se atiende al hecho de que ha sido la provincia que más activamente ha actuado con sus políticas públicas sobre la cuenca. Pero por otra parte, resulta también sorprendente y hasta paradójico constatar que, siendo 25 de Mayo la localidad más importante y donde se concentraron los esfuerzos colonizadores del gobierno provincial, el área que más creció no fue esa –cosa que cabría esperar dado que en esa época se incrementaba en esta zona la superficie sistematizada- sino, por el contrario, la pequeña localidad de La Adela, donde los perímetros de regadío proyectados en el Programa provincial de aprovechamiento del Colorado –Valle del Prado y Bajo de los Baguales- no habían sido creados.

Figura 5.9. Variación intercensal de la población en la cuenca del Colorado por provincias (1981-2001)



Fuente: Elaboración propia

Los simples datos aportados en este apartado permiten, por lo tanto, apuntar desde un principio la existencia de evidentes frenos al desarrollo en la zona de regadío de 25 de Mayo, es decir, la zona objeto de estudio de esta Tesis. En primer lugar, parece claro que, luego de tres décadas de intentos los planes de regadío no lograron movilizar especialmente a la población pampeana hacia la ribera del Colorado. Si se comparan las localidades de 25 de Mayo y Río Colorado (Tabla 5.1) –por ser las principales áreas de regadío en la porción del río que comparten La Pampa y Río Negro- puede observarse que, si la primera duplicó su población entre 1980 y 2001-115% de incremento- la segunda lo hizo en una proporción equivalente -84%- con la diferencia de que, en éste último caso, no existieron políticas públicas de colonización, en tanto que, en el caso de 25 de Mayo, todo ese crecimiento es atribuible directa o indirectamente a la acción del Estado provincial.

Como muestran los datos de variación intercensal, la localidad de 25 de Mayo muestra un crecimiento importante -58,8%- en su población durante la década de 1980, atribuible al empeño puesto por el gobierno provincial en dar impulso al área en esa época y, en especial, a la construcción de importantes obras de infraestructura. Sin embargo, dicho crecimiento frenó notablemente en la década siguiente hasta alcanzar un 36,1%, cuando, como veremos más adelante el proyecto mostraba dificultades prácticamente insalvables. La situación contraria puede observarse en el área de regadío de Río Colorado, donde si bien el período 1980-1991 registra un crecimiento menor -39,6%- ese crecimiento se mantiene prácticamente en la década siguiente -32,3%- poniendo en evidencia un comportamiento más estable del regadío en esta última zona.

4. El problema de la falta de unidad funcional de la cuenca

La referencia, a lo largo del apartado anterior a “la cuenca del Colorado” como un espacio geográfico articulado naturalmente no tiene un correlato desde el punto de vista funcional. En otras palabras, puede decirse que la cuenca del río Colorado nunca funcionó ni económica, ni socialmente como un todo, como una unidad sostenida por la interacción de sus diferentes porciones territoriales. Aunque desde el punto de vista institucional cuenta con una “autoridad de Cuenca” –el COIRCO o Comité Interjurisdiccional del Río Colorado- las atribuciones conferidas sólo se refieren al ejercicio de poder de policía en cuanto al control del buen uso del recurso por parte de las provincias condóminos y, en ningún caso, a otro tipo de funciones como la implementación de planes de desarrollo para toda el área.

De modo que, en ese sentido, no solo se hecha en falta la presencia de infraestructuras de articulación de todo el conjunto territorial¹⁹ sino, y lo que es aún más importante, de políticas comunes de desarrollo capaces de favorecer la interacción entre las pequeñas núcleos urbanos y perímetros de regadío, la creación de lazos de interacción entre regantes de diversas áreas, la generación de una verdadera identidad regional que le diera presencia a nivel nacional a la hora de discutir las cuantiosas inversiones necesarias para la plena puesta en valor de la cuenca.

Como podrá verse en lo que sigue, aunque el problema de la unidad de cuenca fuese un tema ampliamente tratado por las provincias desde que la provincia de La Pampa lo activara en la década de 1950, la discusión siempre se centró en la problemática del derecho de uso de la misma, del reparto de las cuotas de agua con el objeto de aplicar cada una la política que creyera más conveniente, antes que a intentar acordar una política de desarrollo común a semejanza del ejemplo, a veces citado por funcionarios y en los debates públicos, de la TVA u otros importantes casos de manejo de cuencas en el mundo.

El aprovechamiento del recurso hídrico del río Colorado, es una cuestión que históricamente ha interesado a las cinco provincias ribereñas. Sin embargo, más allá del diferente impulso que cada una de ellas haya dado a la cuestión y de las referencias en el discurso, nunca se alcanzó una verdadera unidad de cuenca que permitiera poner en marcha un proyecto de desarrollo único.

¹⁹ En ese sentido, resulta sorprendente el hecho de que, a lo largo de cuatro décadas y habiendo proyectado áreas de regadío a lo largo de toda su porción de cuenca, la provincia de La Pampa no hubiese construido una carretera a lo largo de la cuenca como eje articulador de la misma. La conexión de las dos localidades pampeanas más alejadas sobre la cuenca -25 de Mayo, en un extremo y La Adela, en el otro- implica bajar hasta el valle del río Negro para recorrerlo a través de la ruta nacional N° 22 y volver a subir en un recorrido total de unos 500 kilómetros. La ruta provincial N° 34 que aparece en algunos mapas paralela al Colorado en territorio pampeano es en realidad un camino no consolidado con importantes dificultades a la circulación en gran parte de su recorrido.

En los veinte años que van entre 1956 y 1976 se realizaron seis Conferencias de gobernadores, inicialmente promovidas por La Pampa debido fundamentalmente a “(...) la angustiosa escasez de recursos hídricos naturales con que se encontró al adquirir su autonomía política” (Morisoli, 1984). Sin embargo, el objetivo central de todas ellas fue acordar una distribución equitativa de las aguas a utilizar por cada una de las provincias y, a su vez, acordar la infraestructura básica necesaria para la regulación de la cuenca. Un extenso proceso no exento de conflictos tras el cual, una vez alcanzado el acuerdo definitivo en 1976, y creada ya la institución para arbitrar potenciales conflictos en ese sentido –COIRCO (Comité Interjurisdiccional del río Colorado–, no se volvieron a realizar este tipo de encuentros.

En definitiva, si bien algunos documentos de archivo dejan ver que los ejemplos de los grandes proyectos de planificación del territorio a partir de cuencas hídricas como los del río Tennessee (EE.UU), el río Murray (Australia), el bajo Ródano (Francia), el San Francisco (Brasil) o el Cauca (Colombia) estaban presentes en la mente de algún funcionario gubernamental provincial (Gil Acosta, 1979), a la luz del material existente sobre las conferencias de gobernadores mencionadas, no parece haber existido la voluntad de crear autoridades de cuenca como en esos casos lo que se relaciona además directamente con el hecho que tampoco existía una voluntad de encarar un proyecto de desarrollo en común y único para toda la cuenca. Antes bien, predominaron los proyectos individuales de cada una de ellas, y en las negociaciones, el resguardo de los intereses de cada provincia que permitían llevar a cabo los mismos.

Si bien, como se señala en las “Bases para el acuerdo interprovincial” , la decisión de formular un programa único para toda la cuenca, resultado de la V Conferencia de Gobernadores de 1969, era una “(...) decisión histórica, inédita en el país (...)”(COIRCO, 1983) faltó avanzar un paso más para integrar los programas de desarrollo en una única Autoridad de cuenca, lo que hubiera dotado al proyecto no solo de unidad institucional, sino también funcional desde el punto de vista territorial y con la suficiente escala en lo económico, -para afrontar la creciente apertura de mercados-, y en lo político -para dotarlo de relevancia nacional-. Por el contrario, la fragmentación y dispersión de objetivos hizo que cada uno de los proyectos se debilitara –especialmente en el caso de provincias periféricas como La Pampa, careciendo de la capacidad suficiente para llevar adelante muchos de los desafíos que la dimensión de la tarea imponía.

Quedaron así establecidos unos límites iniciales, que es necesario considerar entre el conjunto de problemáticas estructurales condicionantes de las dinámicas locales analizadas, objeto de estudio de este trabajo. Pero también, cada uno de los emprendimientos iniciados por cada provincia, evolucionó a lo largo de procesos bien diferentes, destacando los de las provincias de La Pampa, Buenos Aires y Río Negro, dando lugar a trayectorias también distintas en cada caso y a diferentes estados de concreción.

4.1 Intereses provinciales y negociaciones sobre el aprovechamiento del Colorado: hacia un Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego

El 26 de octubre de 1976, en Buenos Aires, a poco de haber tomado el poder el gobierno militar, se alcanzó el punto culminante de un largo proceso en búsqueda de un aprovechamiento integrado y armónico de la cuenca del Colorado entre las cinco provincias con intereses sobre al misma.

Se trató, en efecto, de un largo y tortuoso camino, cuyos antecedentes se remontan hasta dos décadas atrás, más exactamente a 1956, año de realización de la I Conferencia de gobernadores del río Colorado concretada a instancias de la provincia de La Pampa.

Ésta se originó en un encuentro informal entre los gobernadores de La Pampa, Río Negro, Buenos Aires y Neuquén en Bahía Blanca, en que el primero de ellos sugirió a los demás su realización. Al mismo tiempo, el Ing. Federico Tapper, a la sazón Director de Estudios y Obras de Riego de la recientemente creada provincia, recibió el ofrecimiento por parte de la CEPAL de crear en La Pampa un Grupo de Estudios sobre la problemática hídrica, que alentaba el interés de la provincia en la cuestión. (Arriaga, 1956).

Pero más allá de estos hechos circunstanciales, el interés pampeano en una reunión de este tipo se debía a que las conclusiones preliminares de los estudios técnicos que llevaba adelante desde adquirido el *status* político de provincia le asignaban “una superficie regable superior a la estimada hasta la fecha por todos los estudios anteriores, desde los iniciados por el Ingeniero Cipolletti en el año 1899”, lo que contrastaba con el hecho de que “(...) hasta la fecha se explotan extensiones reducidas sin mayores conocimientos científicos ni recursos económicos adecuados (...)”.²⁰

En ese contexto, el gobierno provincial era consciente de que sus intereses se oponían a los de las demás provincias ribereñas. Cada una de ellas había avanzado en diversos estudios y se encontraba en fase de formulación de diversos proyectos para la utilización de sus aguas y las suspicacias respecto de las intenciones de cada una eran crecientes.

Los oradores en el acto de apertura de la Conferencia el 29 de agosto de 1956 dieron cuenta del nivel de desacuerdos y desconfianzas existentes. A. Sierra, presidente de la comisión organizadora señalaba que “creemos necesario destacar que cada una de las Provincias presentes puede y debe hacer conocer sin recelos de ninguna clase todos sus proyectos: actuales y futuros, para poder después con conocimiento pleno decidir en definitiva.”(Sierra, 1956).

²⁰ Decreto del Interventor federal en la provincia N° 921/56 (28 de mayo e 1956). Santa Rosa, La Pampa.

Pero más claro aún lo dejaba C. Michaud (1956)²¹ en su discurso al señalar claramente los intereses individuales de cada una de las provincias en un fragmento de su alocución que resulta muy ilustrativo. En el mismo comentaba las mismas de la siguiente manera: “La Pampa ha realizado estudios serios mediante los cuales ha podido llegar a la conclusión de que, para su programa de irrigación, no alcanzaría toda el agua del río; le faltaría agua para las tierras sedientas de sus valles y de su llanura árida. Mendoza por su parte, realiza estudios orientados a desviar el curso de los río Cobre y Tordillo, afluentes del Grande, que a su vez vuelca sus aguas en el Colorado. Buenos Aires afronta, a su vez, el serio problema derivado de la falta de regulación del río, que provoca inundaciones y embanques. La Nación, frente a esta situación (...) se ha limitado a dedicar su atención al tramo inferior del río o sea a atender el riego de la zona semihúmeda (Buenos Aires y Río Negro), olvidándose por completo de las zonas áridas y semiáridas, las más necesitadas de la savia renovadora que constituye para sus tierras el preciado líquido.”

Se trataba en realidad de una confrontación desigual toda vez que los puntos de partida en la temática del regadío eran muy diferentes. Las provincias que sólo recientemente habían dejado su antiguo status político de Territorio Nacional, se encontraban en una situación de absoluto retraso, como veremos, en la cuestión hídrica frente a provincias históricas como Mendoza o Buenos Aires, con años de actuaciones en la materia. De este modo, el avance en los proyectos hidráulicos y el peligro de actuaciones unilaterales luego irreversibles por parte de estas últimas, hacía más urgente un tratamiento conjunto de la problemática del río Colorado.

Las exposiciones de cada uno de los representantes de las cinco provincias en relación con la trayectoria seguida en lo atinente a la utilización de aguas del Colorado, o a los proyectos en torno a dicha cuestión, resulta ilustrativa de este estado de cosas.

4.2. Significado de la cuenca en el contexto de las provincias

Los diversos intereses y el aprovechamiento concreto de la cuenca del Colorado por parte de las diversas provincias obedece a orígenes y procesos de diversa índole. Por un lado, las áreas de regadío del sur de la provincia de Buenos Aires y del extremo NE de la provincia de Río Negro (Río Colorado – Cnia. Juliá y Echarren) se relacionan con el avance de la frontera agropecuaria a finales del siglo XIX y los intereses privados de diverso tipo que acompañaban el proceso de ocupación del territorio por parte del Estado nacional. Sin embargo, las áreas situadas en la porción superior del valle, en el área de influencia de las localidades de 25 de Mayo y Catriel, así como el resto de las proyectadas a lo largo de la margen izquierda, en territorio pampeano, aunque experimentaron un incipiente proceso de poblamiento previo a la catástrofe de 1914, reconocen como motor la planificación oficial por parte del gobierno pampeano con el objeto de fomentar el

²¹ El Ingeniero Michaud ocupaba en este momento el cargo de Director de Agua y Energía Eléctrica de la Nación.

desarrollo de la cuenca a partir de su ocupación efectiva y la creación de polos de desarrollo a lo largo de la misma que contribuyeran a diversificar y dinamizar la economía provincial.

En ese marco, el protagonismo de la provincia de La Pampa en relación con el rol jugado por las restantes provincias ribereñas ha sido evidente. Y es que el río Colorado constituye para esta provincia un recurso vital y único en relación con la dinámica económica de las dos terceras partes del territorio provincial que se extiende por debajo de los 500 mm. de precipitación. Así, el interés por el río Colorado, se despertó en la década de 1940, cuando a varios años de sequía se unía la disminución de caudales del Atuel debido a las obras de embalse llevadas a cabo aguas arriba por la provincia de Mendoza, condenando a la mera subsistencia el futuro de una mayoría de población rural dispersa en el oeste pampeano.

Por el contrario, para las demás provincias, el río Colorado ha representado un elemento secundario en relación con otros recursos dinamizadores de la actividad económica. La provincia de Mendoza ha concentrado desde los tiempos de la colonia su actividad económica en los oasis de regadío del centro y norte provincial –ríos Tunuyán, Diamante, Mendoza y Atuel-, manteniendo la extensa aridez de la “Payunia”,²² como un territorio marginal dentro de la provincia.

Por su parte, la provincia del Neuquén posee, por las características morfológicas de la cuenca, muy escasa superficie susceptible de ser regada con aguas del Colorado. Antes bien, su interés en esa zona, limítrofe con Mendoza, se relaciona con la presencia de ricos yacimientos petrolíferos pertenecientes a la amplia cuenca neuquina. Por otra parte, los procesos históricos antes mencionados hicieron que la actividad agrícola de regadío quedara circunscripta a la ocupación de los valles de los ríos Neuquén y Limay y unida a la actividad económica en el valle del Negro.

Una situación similar se corresponde con la provincia de Río Negro, donde la actividad agropecuaria de la provincia está protagonizada por los perímetros de irrigación de los valles superior y medio del río Negro, convertidos a lo largo de los años en una de las áreas de producción frutícola por excelencia del país, y donde la actividad alcanzó, -no obstante las crisis de las economías regionales- un completo desarrollo en términos de integración de todos los eslabones del circuito productivo frutícola.

Finalmente, para la provincia de Buenos Aires, la importancia económica de este recurso, localizado muy marginalmente en el contexto provincial, queda opacado en relación con la calidad ambiental de la mayor parte del territorio provincial, una de las llanuras más fértiles del mundo.

²² Denominación que recibe la travesía del sur de de la provincia de Mendoza, cuya fisonomía presenta rasgos semidesérticos claramente asociados al ambiente patagónico.

4.3. Intereses de Mendoza y Buenos Aires sobre el río Colorado

Más allá del interés concreto que la cuenca pueda tener en el contexto de cada una de las provincias, el alcance de acuerdos relativos a la utilización de sus aguas no ha sido fácil. Antes bien, un arduo y extenso proceso de dos décadas de negociaciones permitió finalmente determinar los cupos de agua a utilizar por cada una de las provincias. Por diferentes motivos, tres han sido las provincias que han protagonizado mayormente el centro de las disputas: La Pampa, por la especial importancia que parecía tener la cuenca para la reactivación de una modesta economía provincial; Mendoza, por la posibilidad de derivar agua con el objeto de abastecer sus principales oasis de regadío, y Buenos Aires, por la relativa importancia de las extensiones de tierra ya puestas en producción al momento de iniciarse las discusiones. De este modo, si bien La Pampa protagonizó el impulso de las negociaciones, hubo de mantener una posición clara y firme frente a los embates de dos provincias históricas y más poderosas.

La provincia de Mendoza, contaba con una importante tradición en irrigación²³ debido a su tradicional escasez de agua derivada de su localización dentro de la isoyeta de 200 mm. Fundaba así sus derechos sobre las aguas del río en esa situación y en el hecho de que contaban con excelentes tierras, aptas para una diversidad de cultivos, contexto en el que sus representantes señalaban que “la técnica moderna de la ingeniería hidráulica ha llegado a fijar como axioma que: el agua para riego debe conducirse hasta los lugares en que se encuentran las mejores tierras que tengan condiciones económicamente más ventajosas en su explotación y lograr una mayor generación de energía hidroeléctrica.”²⁴

Pero además, Mendoza esgrimía otros argumentos. Señalaba que, poseyendo una superficie en irrigación de 380.000 hectáreas, había obtenido de la Nación la concesión del derecho de riego por 600.000. La imposibilidad de satisfacer esa demanda con las aguas de sus otros ríos –Mendoza, Tunuyán, Diamante y Atuel– estaban abocados desde comienzos del siglo XIX en la tarea de incorporar al regadío las aguas del río Grande –en el sur de la provincia y tributario del Colorado–. De este modo, esa provincia había ya delineado sus planes de derivación en dos grandes proyectos de ingeniería.²⁵ El primero de ellos consistía en la derivación de las aguas del río Grande a los demás ríos mendocinos por medio de un dique de derivación en Bardas Blancas (Mapa 5.6), un túnel de 32 kilómetros de largo y un canal abierto de 275 kilómetros con una capacidad de conducción de 100 m³ / seg. con lo cual se podría proveer con 25 m³ / seg. a cada uno de los restantes

²³ Su Ley de Aguas data del 16 de diciembre de 1884, es decir, a poco de creada la provincia.

²⁴ Intervención del Subsecretario de Obras Públicas y Riego de la provincia de Mendoza, Sr. Alberto G. Romero, en el debate sobre el primer punto de la Conferencia: “Determinación documentada con respecto al Río Colorado de los compromisos actuales de agua para riego de cada una de las Provincias.”

²⁵ Estos proyectos tenían una significación especial para la provincia de La Pampa, que había vivido un litigio con la provincia de Mendoza por las aguas del río Atuel. La provincia de Mendoza construyó sobre ésta cuenca los embalses Los Nihuales con los que dejó sin agua la débil economía del oeste pampeano que quedó sumido en una crisis sin precedentes. Los proyectos de Mendoza en relación con el Colorado, no podían menos que alarmar, en vistas de la triste experiencia anterior, al gobierno y pueblo pampeanos.

ríos mencionados en las épocas de estiaje. El segundo de los proyectos consistía en dos presas de derivación de aguas sobre los ríos Cobre y Tordillo (Fig. 5.10 y Mapa 5.6), para volcar las aguas mediante un túnel de 15 kilómetros en la cuenca del río Salado.

Figura 5.10. Paraje Bardas Blancas sobre el río Grande (provincia de Mendoza)



Fuente: fotografía propia tomada durante un recorrido por la zona (2002).

La provincia de Mendoza mostraba grandes intereses sobre esta cuenca, un amplio conocimiento de la misma, y un importante estado de avance de sus proyectos, con lo cual, el temor pampeano a correr la misma suerte con este río que en el caso del Atuel tenía importantes fundamentos.

Por su parte, los intereses de la provincia de Buenos Aires no eran menores, aunque de cualquier modo, no representaban un amenaza contra la disponibilidad de agua para las tres jóvenes provincias –La Pampa, Río Negro y Neuquén- por encontrarse aguas debajo de las mismas. Sin embargo, esta provincia intentaba hacer valer los importantes avances ya realizados por el regadío en su territorio y sostener la necesidad de ampliar esa demanda, para reclamar una cuota importante en la futura distribución de aguas. Podía en este sentido mostrar importantes antecedentes en la cuestión. Por un lado, ya desde 1938 – con la creación de la Dirección de Hidráulica de la provincia- se venían realizando estudios topográficos para la elaboración de un proyecto de red de canales. Pero además, a partir de la acción privada, se habían construido diversas canalizaciones dando lugar a una importante superficie de regadío. Los tres canales unificadores construidos, cubrían hasta

ese momento unas 150.000 hectáreas bajo riego.²⁶ La provincia de Buenos Aires venía impulsando además desde hacía bastante tiempo, la construcción del embalse de Huelches (Mapa 5.6) con fines de aprovechamiento agrícola y de regulación de caudales, obra que había llegado a ser licitada por el gobierno nacional, firmándose incluso el contrato correspondiente pero que finalmente no había sido llevada a cabo.²⁷

Mientras tanto, y frente a esas actuaciones, La Pampa venía intentando ganar terreno desde su provincialización en 1951 a través de estudios tendientes a un mayor conocimiento de la cuenca, iniciando incluso una ocupación experimental que diera testimonio de sus actuaciones y de su interés. En este sentido el Ing. F. Tapper²⁸ señalaba que dichos estudios revelaban que 250.000 hectáreas de la provincia podían ser destinadas a riego intensivo, además de otras 200.000 en la altiplanicie con riego extensivo. Citaba además las obras y estudios que comenzaban a hacerse en la zona de 25 de Mayo tendientes a la habilitación de un área de regadío. En ese contexto, V. Arriaga²⁹ se lamentaba del hecho que “(...) la totalidad de las obras ejecutadas y en ejecución (...) atenderá el riego en los últimos 220 kilómetros del tramo del río Colorado, vale decir, atenderá el regadío en una zona donde la precipitación pluvial permite otros cultivos sin riego (...)” en tanto que en un tramo de 800 kilómetros, de los cuales 600 corresponden, sobre la margen izquierda a La Pampa, “no se posee ilustración suficiente sobre el río.”

De este modo, quedan en evidencia el nivel de desacuerdos y la naturaleza de los problemas que preocupaban a las provincias, especialmente a las nuevas, en aquel momento pero también como señalara A. Sierra (1956)³⁰, la dispersión de esfuerzos y de recursos, falta de organicidad y de racionalización que hace que imprescindible convenir un plan racional de estudios y aprovechamiento de las aguas del río.

De cualquier modo, esa I Conferencia permitió dar un paso inicial en ese sentido con la firma del Tratado del río Colorado cuyo objetivo, según su artículo 1º sería el de “proveer a la ejecución de los estudios y trabajos preliminares necesarios para llegar a la

²⁶ Intervención del Director de Hidráulica de la provincia de Buenos Aires, Ing. Félix Langmann en el debate sobre el primer punto de la Conferencia: “Determinación documentada con respecto al Río Colorado de los compromisos actuales de agua para riego de cada una de las Provincias.”

²⁷ *Ibid*

²⁸ Intervención del Director de Estudios y Obras de Riego de la provincia de La Pampa, Ing. Federico Tapper, en el debate sobre el primer punto de la Conferencia: “Determinación documentada con respecto al Río Colorado de los compromisos actuales de agua para riego de cada una de las Provincias.”

²⁹ Intervención del Ministro de Gobierno y Obras Públicas de La Pampa, escribano Víctor Arriaga en el debate sobre el cuarto punto del temario de la Conferencia: “Fijación del criterio para la utilización futura de las aguas del río Colorado por las distintas provincias.”

³⁰ Este proyecto aunque muy defendido por la provincia de Buenos Aires fue finalmente descartado. En su lugar, los gobernadores de las provincias de La Pampa y Río Negro toman a su cargo la elaboración y financiamiento de los estudios para elaborar un anteproyecto de una presa de embalse en Casa de Piedra – aguas arriba de Huelches, en las proximidades de 25 de Mayo y Catriel-. En 1973, la provincia de Buenos Aires es invitada a integrar el Comité Director de Casa de Piedra, cuyo objetivo es el de llevar adelante dichos estudios cuyos costos se afrontarían equitativamente, y en 1978 se constituye finalmente el Comité Ejecutivo Presa de Embalse Casa de Piedra con responsabilidad en la administración y construcción de dichas obras. Morisoli, E. (1983: 14), *op.cit.*

equitativa distribución entre las provincias signatarias de las aguas del río Colorado, con destino al riego, usos industriales, producción de energía eléctrica, piscicultura y usos recreativos (...).”.

Para ello, se dotaba a las provincias –artículo 3º- de una institución la COTIRC – Comisión Técnica Interprovincial del Río Colorado- integrada por cada una de las provincias y con una Secretaría Técnica con sede en Neuquén.

Los objetivos de la misma serían los de “realizar el estudio sistemático de toda la cuenca considerada como unidad geográfica y económica (...)”, realizar los estudios jurídicos pertinentes para proyectar la distribución de aguas entre las provincias y ejecutar las obras consideradas pertinentes y los estudios agronómicos necesarios para establecer la variabilidad de la demanda de agua.

En otras palabras, la misma tenía un carácter eminentemente técnico, y no alcanzaba el carácter de Autoridad de cuenca. Por otra parte, aunque se contemplaba permanentemente la unidad de la misma, a la COTIRC tampoco se le atribuían objetivos relacionados con el desarrollo económico integral del Colorado, toda vez que las provincias no se planteaban dejar sus propios proyectos en manos de un Ente interprovincial, antes bien, permanecerían aferradas a sus propios intereses intentando obtener de las demás la mayor porción de un recurso en disputa.

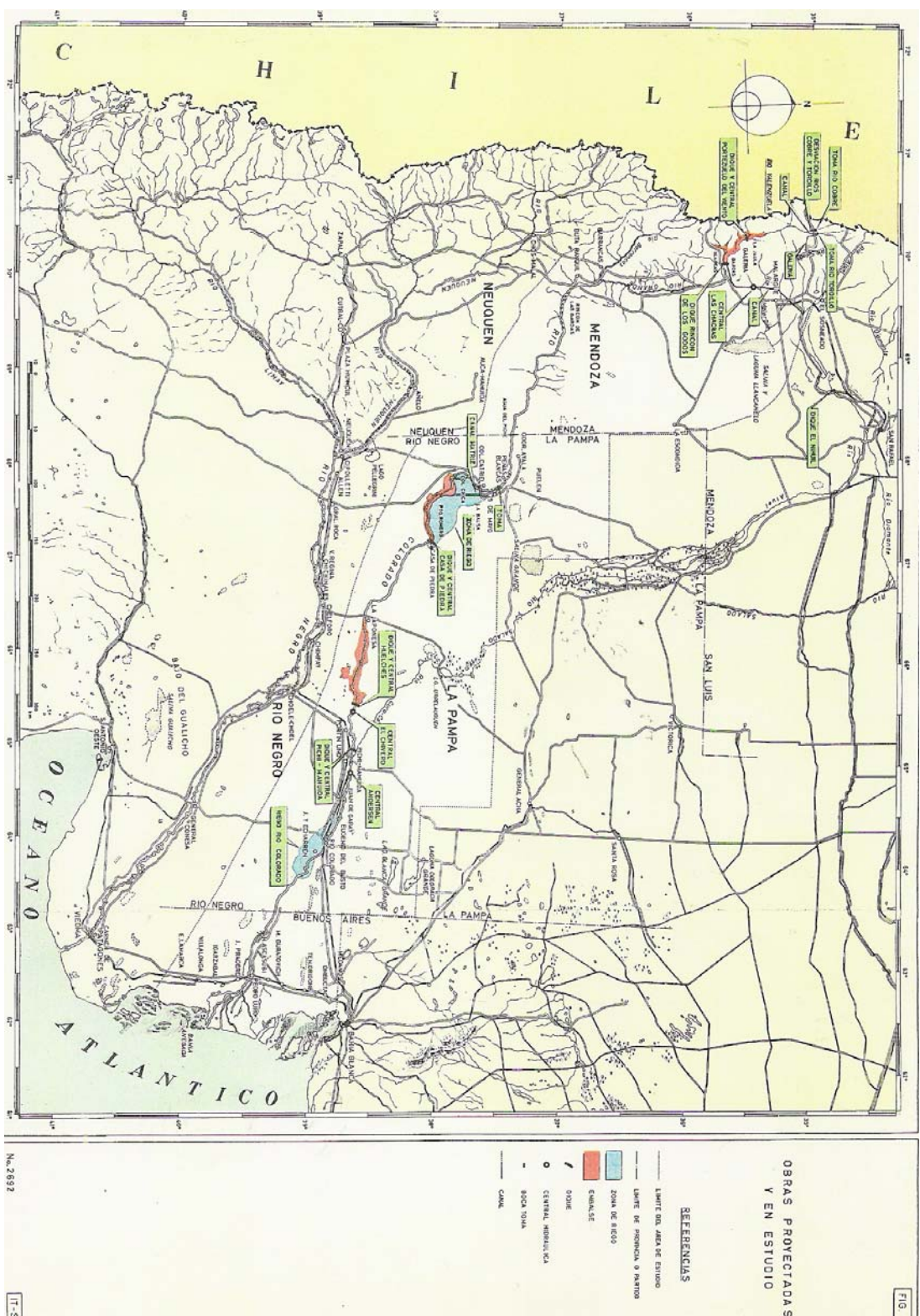
Pero fue en la “V Conferencia de gobernadores”³¹, en que comenzó a gestarse el acuerdo definitivo. Como consecuencia de la misma, en 1970 el Poder Ejecutivo Nacional considerando de interés nacional las inversiones en estudios técnicos para la formulación de un Plan de desarrollo integrado del río Colorado, contrató un trabajo de consultoría con el M.I.T. (*Massachusetts Institute of Technology*) Éste trabajo fue finalmente entregado en 1975, dando lugar a un “Programa único de distribución de caudales y habilitación de áreas de riego en el río Colorado, finalmente aprobado durante la VI Conferencia”³². Como dos décadas atrás, esta dio lugar además a la creación de una nueva institución interprovincial, el Comité Interprovincial del Río Colorado (COIRCO) al que, como en el caso de su antecesora tampoco se le otorgaron funciones de Autoridad de cuenca.

En el apartado siguiente se comentan las características de ese Programa Único, así como las características del COIRCO, para describir, en ese contexto, las infraestructuras básicas de los sistemas de riego creados por La Pampa en la porción superior del valle del Colorado.

³¹ La V Conferencia de gobernadores se reunió inicialmente en julio de 1967 por iniciativa de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la falta de acuerdo en la cuestión de la distribución de cupos de agua hizo que se pasara a un cuarto intermedio volviendo a deliberar en diciembre de 1969, luego de que una Comisión creada por el Ministerio del Interior de la Nación (25 de agosto de 1969) produjera un documento (Acta N° 4) en los que se exponen los acuerdos y desacuerdos sobre el tema en cuestión. Morisoli, E. (1983:6), *op.cit.*

³² Realizada en Buenos Aires el día 26/10/1976. El Programa único realizado por la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, fue aprobado por Ley Nacional 21.611/77 (1º de agosto de 1977)

Mapa 5.6. Proyecto de localización de áreas de regadío e infraestructura de regulación de caudales y producción (década de 1960)



Fuente: Italconsul-Sofrelec (1961)

5 La Pampa y su Programa Único de Distribución de Caudales y Habilitación de Áreas de Riego en el río Colorado

Como señaláramos más arriba, la Secretaría de Estado de Recursos Hídricos del gobierno de la Nación contrató en 1970 con el M.I.T. un trabajo de consultoría derivado de la necesidad, manifiesta por todas las provincias interesadas, en la utilización del recurso hídrico del Colorado. Más concretamente se señalaba que esos estudios aspiraban “(...) a resolver el problema que desde largo tiempo atrás impide el desarrollo de la Cuenca del Río Colorado: la disponibilidad de agua para irrigación del área es muy inferior a la demanda del recurso debido a la abundancia de tierras aptas.” (Sarasola, et.al., 1972)

En ese marco, debe decirse ante todo que, se trataba de un paso innovador en las políticas públicas en Argentina puesto que era la primera vez que se abordaba la formulación de un programa único para el aprovechamiento integral de toda una cuenca (COIRCO, 1983:7). Ello queda claramente reflejado en los objetivos principales del contrato, a saber (Sarasola, et.al., 1974):

- Elaborar alternativas de desarrollo integral para la Cuenca del Río Colorado, mediante la aplicación de métodos y técnicas cuantitativas.
- Utilización de esos modelos matemáticos –económicos y de ingeniería- en la planificación del desarrollo de otras cuencas hídricas del país. En otras palabras, preparar un marco de planificación que permita estructurar el futuro desarrollo de cuencas hídricas en Argentina, y
- Entrenar a profesionales argentinos en la teoría y aplicación de métodos de planificación para el desarrollo de cuencas hídricas.

Los últimos dos objetivos, hablan a las claras de la importancia que la experiencia del río Colorado tenía para el gobierno nacional. Las Conferencias de gobernadores, habían tenido el efecto positivo de instalar la cuestión en el orden nacional, transformándose en punteras en ese campo. La labor de una provincia nueva y periférica como La Pampa, con escasa experiencia en la materia, es absolutamente destacable si se tiene en cuenta, como se ha dicho, que fue la principal impulsora del proceso.

Pero debe decirse también que, más allá del discurso, el objetivo más concreto y cercano a los intereses de las provincias signatarias continuaba siendo el de asegurar, mediante las obras de infraestructura necesaria, una distribución de caudales suficiente para cubrir las superficies regables de cada una de ellas, considerando los proyectos en marcha hasta el momento. Es decir, el trabajo no tenía las características de un proyecto de planificación del desarrollo integral de la cuenca en el sentido de establecer las actividades concretas a realizar en cada una de las áreas de riego.

5.1 Características generales de la versión final del proyecto

El trabajo del M.I.T, consistió en la construcción y aplicación de un modelo matemático –uno de los primeros casos de aplicación de este tipo de técnicas en América Latina (Pochat, 2005)- a través del cual “(...) se efectuó una formulación del problema en términos de la maximización de funciones de determinadas variables, y de restricciones sobre las mismas o sobre otras relacionadas funcionalmente con las primeras.” (INCYTH, 1975)

Tabla 5.2. Distribución de las potenciales superficies de regadío en la cuenca del Colorado (proyecto del M.I.T, 1975)

Nombre	Provincia	Superficie máxima (hectáreas) (*)
Buta Ranquil	Neuquén	1000
Rincón de los Sauces	Neuquén	2550
Pequeñas áreas aguas debajo de Confluencia	Mendoza	5000
Rincón Colorado	Neuquén	500
Peñas Blancas y Valle Verde	Río Negro	20000
El Zauzal	La Pampa	2600
25 de Mayo	La Pampa	63000
Colonia Catriel	Río Negro	25400
Casa de Piedra	Río Negro	78000
Planicie Curacó	La Pampa	25600
Huelches	Río Negro	150000
Valle del Prado	La Pampa	1040
Valles marginales	La Pampa	3000
Eugenio del Busto, Río Colorado y Colonia Juliá y Echarren	Río Negro	17000
Valles interiores	La Pampa	110000
Bajo de los baguales	La Pampa	19600
Bajo de los baguales	Buenos Aires	20400
Valle inferior del río Colorado	Buenos Aires	218000
Superficie regable total		762690

(*) Estimación realizada por el M.I.T. de las superficies máximas
Fuente: Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas (1975)

De este modo, el Programa Único consiste esencialmente en la identificación de un conjunto de aprovechamientos entre todos los posibles (Figura 5.11) y la definición de su dimensionamiento con base en las siguientes premisas (INCYTH, 1975): uso eficiente del recurso hídrico –para lo cual se determinaron fundamentalmente las posibilidades de riego y producción hidroeléctrica-, la prioridad del abastecimiento de poblaciones y del riego sobre otros usos posibles y, finalmente, la contribución de los aprovechamientos del recurso a la integración territorial. El estudio establece una superficie regable total de toda la cuenca de 762.690 hectáreas en las que Neuquén y Mendoza tienen una participación mínima –con un 0,5% y un 0,6% de la superficie regable respectivamente- en tanto que Río Negro, Buenos Aires y La Pampa se distribuyen la casi totalidad de la superficie de

regadío en porciones muy similares -38% para la primera, 31,2% para la segunda y 29,4% en el caso de La Pampa) (Tabla 5.2)

El modelo incluye también todos los posibles embalses –con una capacidad total de 32.900 Hm.³ – y derivaciones de caudales tanto desde el río Colorado –hacia la cuenca del Atuel- como hacia el Colorado –desde las cuencas del Neuquén y del Negro (Tabla 5.3) De todas ellas, solo fueron construidas el dique Punto Unido, en 25 de Mayo, y el de Saltos Andersen, aguas abajo del anterior.

En este proyecto, constituido por los diversos perímetros de regadío, obras de derivación y regulación (Figura 5.11) se preveían nueve alternativas -relacionadas con distintos niveles de salinidad en la porción inferior de la cuenca- dependientes de la negociación política entre las provincias. Finalmente se seleccionó aquella individualizada como “Exportación de 24 metros cúbicos por segundo”³³ que implicaba la adjudicación a la provincia de Mendoza de esa cuota de agua por medio de las derivaciones de los ríos Cobre y Tordillo.³⁴ (Mapa 5.6) Dicha opción preveía además la complementación de las cuencas del Negro y el Colorado, mediante trasvase de aguas desde este último si una vez realizados los correspondientes estudios se verificara esta posibilidad.

Sin embargo, no se avanzó más allá de la formulación del proyecto, puesto que desde ese momento no se llevó a cabo la construcción de ninguna de las obras de infraestructura programada –canales de derivación y embalses- con excepción del ya mencionado de Casa de Piedra.

Tabla 5.3. Obras de regulación y derivación sobre el Colorado (M.I.T., 1975)

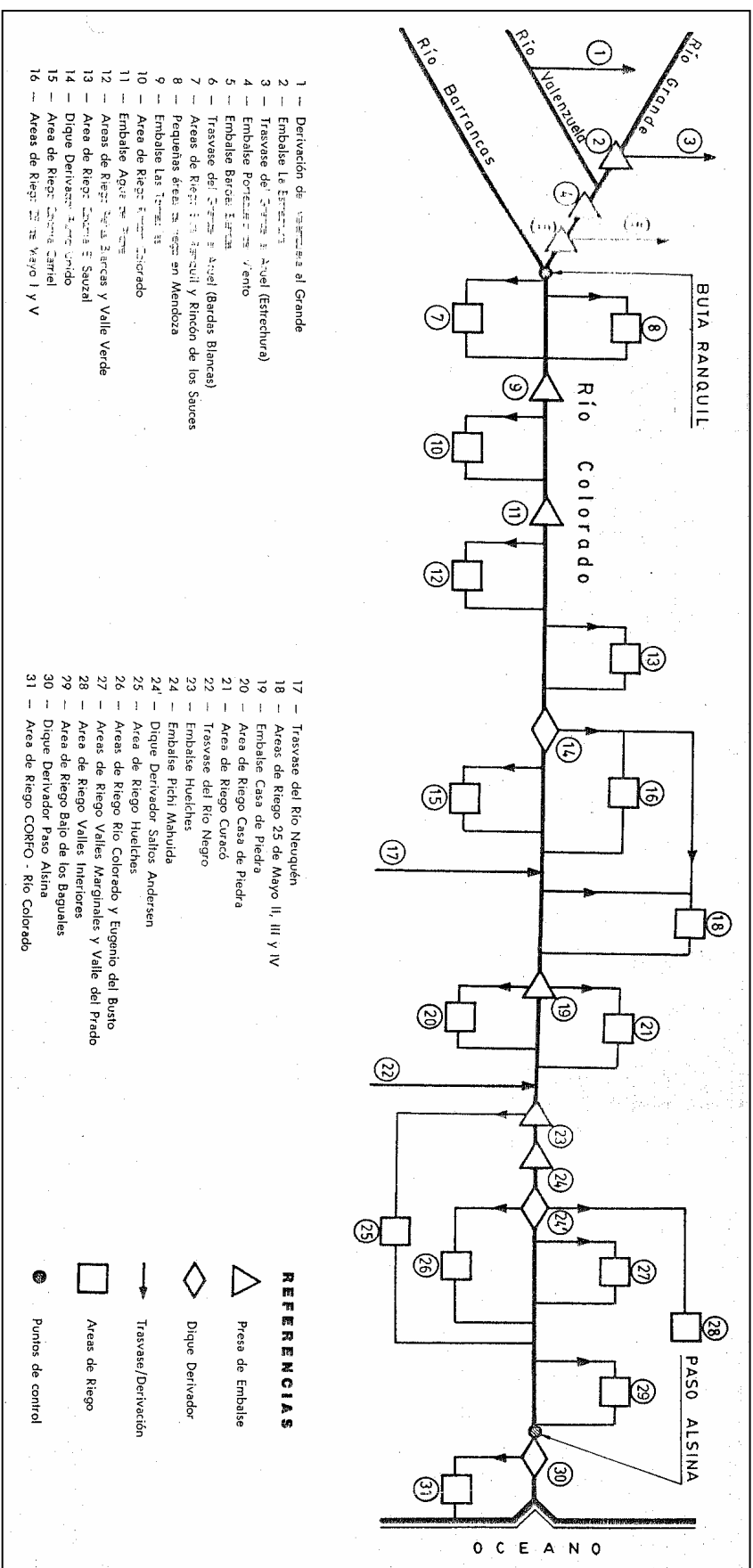
Nombre	Volumen máximo de embalse (Hm.3)	Caudal máximo a derivar (M3/s.)
Derivación Valenzuela-Estrechura		19
Embalse La Estrechura	960	
Derivación La Estrechura - Río Atuel		43
Embalse Portezuelo del Viento	3600	
Embalse Bardas Blancas	1680	
Derivación Bardas Blancas - Río Atuel		105
Embalse Las Torrecillas	13400	
Embalse Agua de Piche	4050	
Dique derivador Punto Unido		100
Embalse Casa de Piedra	4800	
Embalse Huelches	4200	
Embalse Pichi Mahuida	300	
Dique derivador Saltos Andersen		20
Dique derivador Paso Alsina		150
Volumen total de embalses	32990	

Fuente: Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas (1975)

³³ Acta de la VI Conferencia de Gobernadores.

³⁴ Se le asignaban además otros 10 m³ derivados del arroyo Valenzuela, tributario del río Cobre.

Figura 5.11. Diagrama esquemático del río



Fuente: Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (1983)

A partir de aquel momento, las provincias continuaron con su habitual política de actuación unilateral, aunque dentro de los límites fijados por el acuerdo y el arbitrio del COIRCO en cuestiones de uso del agua, problemáticas ambientales, etc..

Un ejemplo claro en este sentido, lo constituye el caso de los regadíos de 25 de Mayo (La Pampa) y Catriel (Río Negro). Ambos se encuentran unidos por dos obras de infraestructura menores aunque de gran importancia para el sistema. El puente-dique Punto Unido, que además de su función de derivación de aguas, sirve como puente carretero de unión de ambas márgenes cumple un rol fundamental de integración regional y local. Por su parte, el trasvase de agua desde el Sistema de Aprovechamiento Múltiple de 25 de Mayo a Catriel mediante un sistema de sifón que permite pasar el agua por debajo del lecho del río constituye el nexo entre ambos regadíos.

Sin embargo la concreción de estas obras no ha tenido reflejo en la concreción de programas de desarrollo, ni siquiera políticas sectoriales o locales integradas. Lamentablemente, ambas márgenes del río no han podido establecer relaciones con las que dar un paso en el camino de la integración regional de toda la cuenca supuestamente buscada por las provincias, antes bien, aparecen alejadas y la cercanía física no ha sido un revulsivo para la construcción de esas relaciones de proximidad entre ambas márgenes, tan necesarias en los procesos de desarrollo.

5.2 La institucionalidad de la cuenca: el COIRCO y sus funciones como autoridad autónoma de administración de la cuenca

Como resultado de la VI Conferencia de gobernadores (octubre de 1976), se aprobó en reunión de gobernadores del 2 de febrero de 1977 el Estatuto del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO)³⁵, como organismo de administración de la cuenca. Esta institución surgió en un momento en que, como señala J. Casaza (2003) frente al criterio conservacionista de los recursos y un enfoque prioritario en la corrección de torrentes, control de erosión e hidrología forestal propio de épocas anteriores, comenzaba a predominar en Argentina un nuevo esquema conceptual en relación con el manejo de cuencas, es decir “(...) una visión de administración de cuencas enfocando actuaciones de manejo del recurso hídrico y aprovechamiento múltiple del agua, con el consecuente diseño de importantes obras hidráulicas.” Por otra parte, toda vez que el agua era vista como un recurso para la ocupación del territorio y desarrollo económico,

³⁵ www.coirco.com.ar Además del COIRCO (1976), -heredero de la CoTIRC (1956)- y la AIC (1985), funcionan en Argentina otros cuatro comités de cuenca interprovinciales: la Comisión Regional del río Bermejo (COREBE), fundada en 1981 como continuidad del Comité de cuenca hídrica del río Bermejo (1972), la Comisión Técnica Interjurisdiccional de la cuenca del río Salí-Dulce (1971), la Autoridad de la cuenca del río Azul (ACRA) (1997) y la Comisión Interjurisdiccional de la cuenca de la Laguna La Picasa (1999).

comenzaron a promoverse en ese período –década de los años setenta, en el marco de políticas desarrollistas-, organismos de cuencas interprovinciales, surgidos de acuerdos entre gobiernos provinciales con la participación del Estado Nacional.

En la actualidad existen en Argentina seis comités de cuenca³⁶. Sin embargo, al representar la continuidad de la ya mencionada COTIRC, una de las cuestiones por las que destaca el COIRCO en el contexto del manejo de cuencas en Argentina es que constituye la primera institución de este tipo del país, sirviendo de modelo para la fundación de otras tan importantes como la AIC –Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro (Pochat, 2005). La máxima autoridad del COIRCO se integra por los gobernadores provinciales de la cuenca y el Ministro del Interior de la Nación, fijando las líneas de acción y políticas del organismo. Mientras tanto, un Comité Ejecutivo, conformado también por representantes de las cinco provincias y la Nación, lleva adelante el funcionamiento cotidiano de esta institución.

El rol jugado por este organismo de cuenca consiste básicamente en la administración de los recursos hídricos siendo su objeto principal el “(...) asegurar la ejecución del Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego y Distribución de Caudales (Programa Único Acordado) y su adecuación al grado de conocimiento de la Cuenca y a su comportamiento en las distintas etapas de esa ejecución, la que deberá ser gradual y coordinada.”³⁷

En ese marco, sus principales atribuciones³⁸ consisten en planificar la ejecución gradual y coordinada del programa, decidir los reajustes del mismo, completar los estudios de la cuenca y de evaluación de sus recursos hídricos, así como decidir las modificaciones a la distribución de caudales establecidas.

Este conjunto de funciones se ha ido ampliando con el paso del tiempo –en 1988, 1992 y 1997- de modo que, en la actualidad también ejerce la tarea de control ambiental, así como de construcción y elaboración de planes de operación y mantenimiento de las obras de regulación, derivación e hidroeléctricas.

Sin embargo, como se ha dicho, el COIRCO no ejerce funciones más allá de estas de contralor y arbitraje. En otras palabras, aunque de acuerdo a la clasificación de modalidades de gestión a nivel de cuencas comúnmente aceptado en el seno de la CEPAL, el COIRCO podría ubicarse entre aquellas denominadas como de “desarrollo integrado de cuencas o gestión ambiental”, es decir, el tipo de gestión más completo cuyo enfoque se

³⁶ Además del COIRCO (1976), heredero de la COTIRC (1956) y la AIC (1985), funcionan en Argentina otros cuatro comités de cuenca interprovinciales: la Comisión Regional del río Bermejo (COREBE), fundada en 1981 como continuidad del Comité de cuenca hídrica del río Bermejo (1972), la Comisión Técnica Interjurisdiccional de la cuenca del río Salí-Dulce (1971), la Autoridad de la cuenca del río Azul (ACRA) (1997) y la Comisión Interjurisdiccional de la cuenca de la Laguna La Picasa (1999).

³⁷ Artículo 2º de su Estatuto.

³⁸ Artículo 5º de su Estatuto.

relaciona con la aplicación de técnicas de desarrollo regional mediante proyectos integrados de inversión al modo de la TVA, esta institución no está facultada para llevar adelante una verdadera política de desarrollo territorial a escala regional o local (Pochat, 2005:24). La sectorialización y dispersión de las políticas públicas en múltiples administraciones (Dourojeanni y Jouravlev, 2001) ha hecho que las políticas concretas de desarrollo permanecieran en manos en diferentes sectores de cada una de las administraciones provinciales, dando lugar a una “unidad de cuenca” ficticia, es decir a una completa desarticulación tanto desde el punto de vista territorial, como funcional o económico.

6. El Programa provincial de aprovechamiento del río Colorado y su grado de concreción: un diagnóstico.

Aunque las actuaciones del gobierno pampeano en orden a poner en marcha un área de regadío en la zona de 25 de Mayo dieron inicio a comienzos de 1960; el proyecto de implantar áreas de regadío a lo largo de toda la cuenca se vio obstaculizado por una diversidad de factores. Puede decirse que, en los primeros años, la falta de acuerdos entre las provincias, así como la superposición de estudios, comisiones y oficinas técnicas dilataron de una manera importante el avance en la construcción de las grandes obras de infraestructura necesarias para el aprovechamiento múltiple –regadío, regulación de caudales y generación de electricidad-, ordenado y racional del río.

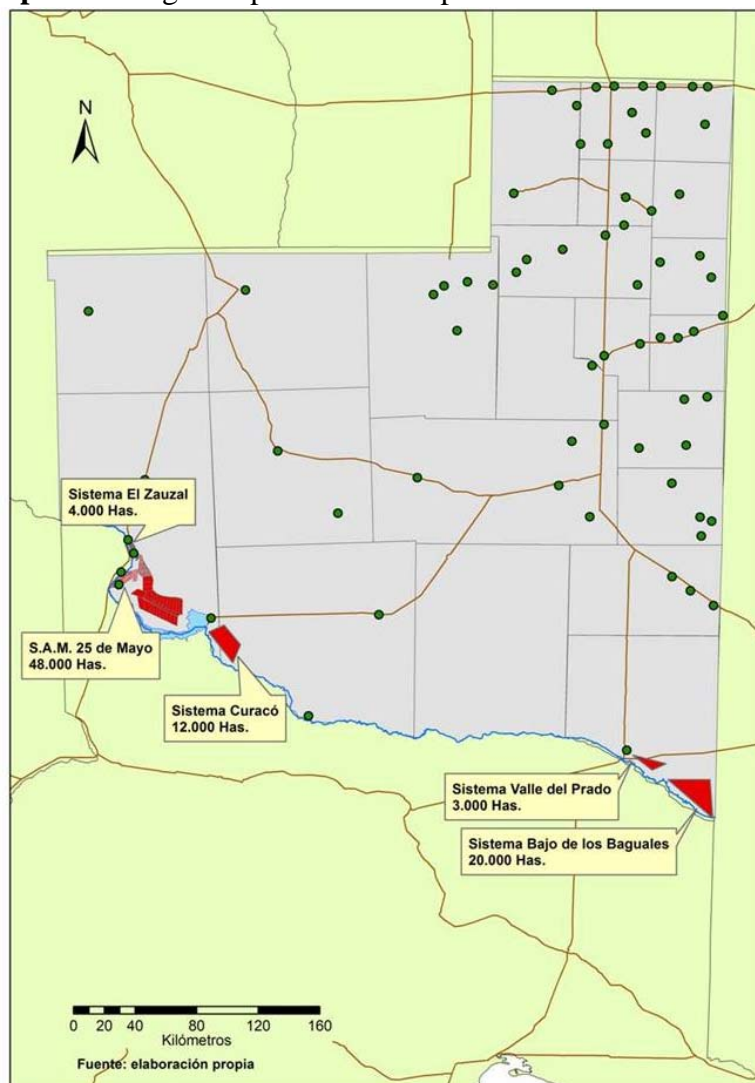
Pero una vez que estos acuerdos estuvieron resueltos, y fue solventada la situación del reparto de cupos de agua entre las provincias, -básicamente a partir de 1976, como se ha visto más arriba-, problemas de otro tipo –desde las políticas públicas, hasta las dinámicas endógenas al territorio que se analizan en los capítulos finales- conspiraron de manera fundamental contra el normal avance del proyecto. El objetivo del presente apartado es, por lo tanto, mostrar el diseño definitivo que tuvo el Programa provincial de aprovechamiento del Colorado, por un lado y, por otro, poner de manifiesto el limitado grado de concreción del mismo.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la definición final del proyecto (INTERCONSUL-FRANKLIN-ADE, 1982) se asentaba sobre tres grandes patas: la construcción de la infraestructura de regadío, por un lado, la creación de infraestructura de regulación de caudales y producción hidroeléctrica, por otro y, finalmente, en la creación, en la porción superior del valle y con cabecera en 25 de Mayo de un sistema de núcleos urbanos capaz de albergar unas 30.000 personas aproximadamente.

6.1 Perímetros de regadío proyectados por La Pampa en la cuenca del Colorado

En ese contexto, la provincia de La Pampa encaró la revisión de su Sistema de Aprovechamiento Múltiple en 25 de mayo, un proceso que la llevó a su vez a considerar la necesidad de “(...) extender los estudios al resto de los Proyectos que integran el Sistema Provincial de Aprovechamiento del Río Colorado” (Gil Acosta, 1981). De este modo, a propuesta del EPRC, se reformuló el Programa provincial de aprovechamiento del río Colorado bosquejado en los planes previos de la provincia, por medio de una modificación de las superficies de regadío originalmente planificadas.

Mapa 5.7. Programa provincial de aprovechamiento del Colorado



Fuente: Elaboración propia

Los principales cambios consistieron en lo siguiente (Gil Acosta, 1981: 2)³⁹:

³⁹El remitente de la nota ocupaba en ese momento el cargo de Interventor del Ente Provincial del río Colorado

- En primer lugar se incluyó un área de riego de 12.000 hectáreas aguas debajo del dique de Casa de Piedra en la zona de Planicie Curacó (Figura 4.18), a ser alimentada mediante una obra de toma en dicha represa. Éste perímetro de regadío modificaba el diseño original, que preveía una “Sección IV de riego” en esa localización, pero alimentada directamente por el canal matriz del sistema de aprovechamiento múltiple en 25 de Mayo.

- Por otra parte, se modificaron las dimensiones de las Secciones II y III del S.A.M. en 25 de Mayo, asignándoles una superficie total de 35.000 hectáreas.

- Finalmente, se estableció en 20.000 hectáreas, es decir, su máximo potencial de desarrollo, la superficie comprendida por los perímetros de regadío de los valles de Melicurá y Bajo de los Baguales.

Así, el Sistema Provincial de Aprovechamiento del Río Colorado quedó finalmente conformado por cinco perímetros de regadío (Tabla 5.4, Mapa 5.7), entre los que destacan claramente el S.A.M. 25 de Mayo –el más importante de todo el sistema y único de “aprovechamiento múltiple”- y el Sistema de Aprovechamiento Agrícola Bajo de los Baguales –en el extremo sudoriental de la provincia pero que no ha sido concretado hasta el momento-.

Tabla 5.4. Perímetros de regadío del Sistema Provincial de Aprovechamiento del Río Colorado

Perímetros de regadío	Superficie bruta (hectáreas)
SAA El Zauzal	4000
SAM 25 de Mayo	46000
SAA Planicie Curacó	12000
SAA Valle del Prado	1200
SAA Bajo de los Baguales	20000
Valles menores	1800
TOTAL	85000

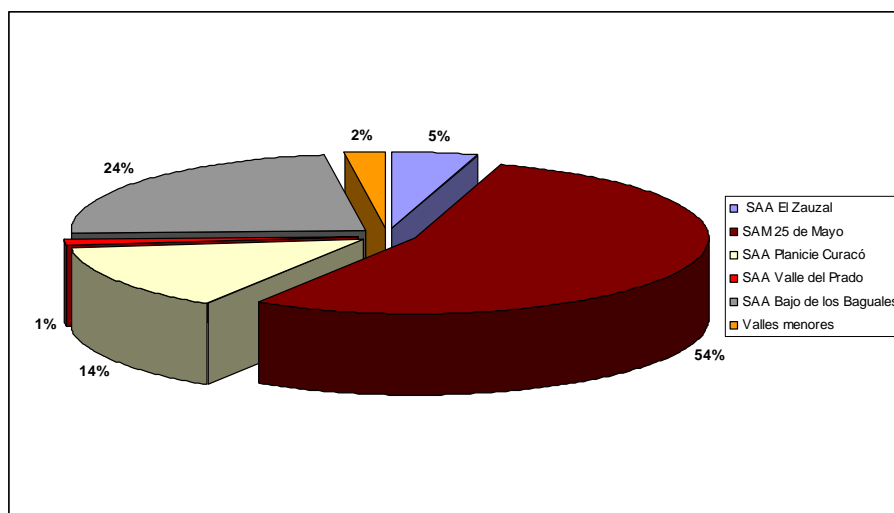
Fuente: EPRC (1999a)

Por su localización geográfica, y más allá de la independencia en el funcionamiento de cada uno de ellos, el S.A.M. 25 de Mayo, forma un conjunto con el S.A.A. El Zauzal y el S.A.A. Planicie Curacó a lo largo de más de 100 Km. en la cuenca media del río abarcando en total unas 62.000 hectáreas de regadío –el 72,4% del total regable en la ribera pampena (Figura 5.12)-.

Sin embargo, sólo se han puesto en marcha hasta el momento El Zauzal y las secciones I y V del S.A.M. de 25 de Mayo –unas 12.000 hectáreas bajo riego-. Mientras tanto, las dos principales obras de infraestructura completadas hasta el momento son el

puente-dique Punto Unido y la represa de Casa de Piedra, en tanto que el dique Saltos Andersen se encuentra no ha sido terminado a pesar de diversos proyectos que intentaron, en divesos momentos finalizar la obra.

Figura 5.12. Superficies ocupadas por las áreas de regadío pampeanas (% sobre el total)



Fuente. Elaboración propia

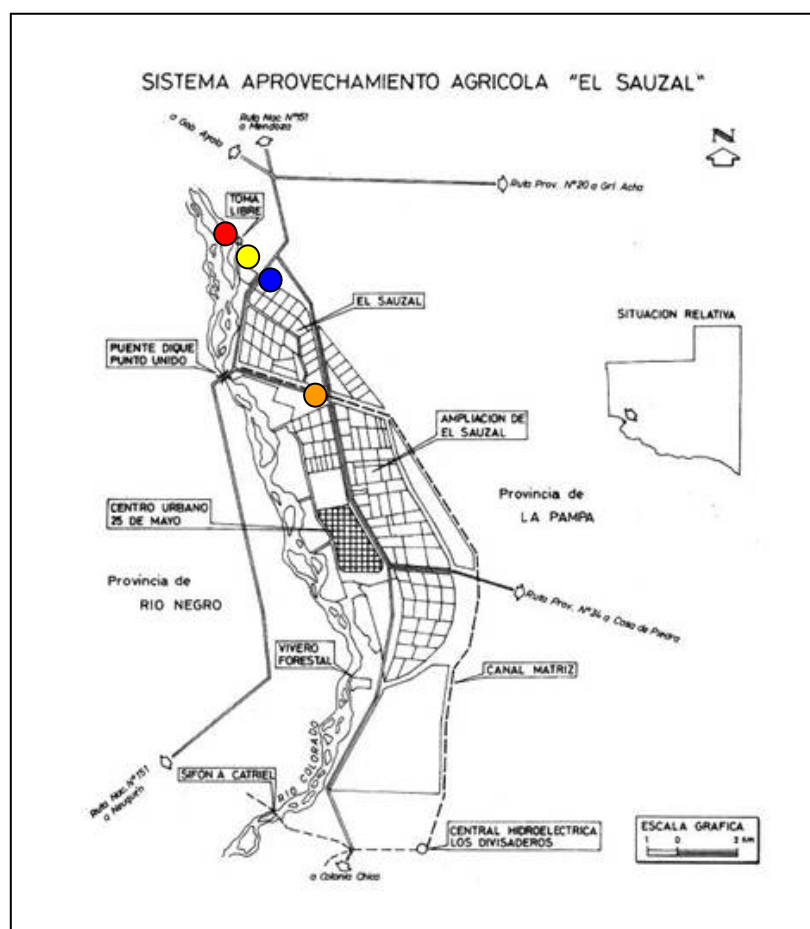
La distribución actual de los perímetros de regadío a lo largo de la ribera pampeana del Colorado responde a la reformulación efectuada del Sistema Provincial de Aprovechamiento del río entre 1979 y 1981. De todos ellos, que describimos a continuación en sus rasgos generales, los únicos que alcanzaron algún nivel de concreción –en el caso pampeano- fueron los de El Zauzal y el S.A.M. 25 de Mayo en torno a la localidad del mismo nombre.

6.2. El Sistema de Aprovechamiento Agrícola El Zauzal

Con aproximadamente 4.000 hectáreas de extensión y aproximadamente el 98 % de su superficie sistematizadas el **Sistema de Aprovechamiento Agrícola El Zauzal** constituye la primer área de regadío puesta en marcha y, junto a las Secciones I y V del S.A.M. 25 de Mayo, los únicos que mantienen algún tipo de actividad en la actualidad.

Este perímetro está constituido por un núcleo original, El Zauzal, que data de la segunda mitad de los años '60 y por una prolongación hacia el sur denominada “Ampliación de El Zauzal” creada durante la década de 1970. Como su nombre lo indica, su función es exclusivamente la producción agrícola y no se encuentra, por lo tanto, vinculada a ningún sistema de producción energía hidroeléctrica.

Figura 5.13. Sistema de Aprovechamiento Agrícola El Sauzal y su Ampliación



Fuente: Mapa (EPRC, 1999), fotografías: trabajo de campo (2005).

Las explotaciones que constituyen el área tienen un promedio de unas 20 hectáreas rodean completamente la localidad de 25 de Mayo. Diseñada a semejanza del Alto valle del río Negro, en su perfil productivo destaca la producción de frutas –peras y manzanas- y en menor medida frutas de carozo como los duraznos y ciruelas, además de alguna producción de alfalfa bastante marginal. La superficie hoy en día dedicada a la horticultura es mínima. También se encuentra alguna plantación de álamos, aunque la actividad forestal no constituye en la actualidad una actividad de gran relevancia en la zona.

Desde el punto de vista de la infraestructura, el S.A.A. El Zauzal y su ampliación hacia el sur, reciben el agua por medio de un canal principal que se nutre del río por medio de una boca-toma libre a partir de la cual se desprenden dos canales principales de abastecimiento y un canal de descarga (Figura 5.13). lo que hace que su funcionamiento sea independiente del S.A.M. 25 de Mayo. A partir de allí, el agua se distribuye por una importante red de canales secundarios⁴⁰ y terciarios que proveen finalmente de agua a cada una de las chacras (Figura 5.14).

Figura 5.14. Canal terciario y toma de acceso a chacra



Fuente: trabajo de campo (2005)

6.3. El Sistema de Aprovechamiento Múltiple de 25 de Mayo

El Sistema de Aprovechamiento Múltiple 25 de Mayo de los perímetros de regadío ubicados inmediatamente al sur de los antes descritos (Mapa 5.8) y constituye, por lo tanto, el soporte de infraestructura física necesaria para la continuidad del proyecto (Mapa 5.8). Su consideración como “sistema de aprovechamiento múltiple” deriva del hecho que el dominio y puesta en producción de las 46.000 hectáreas de regadío cubiertas por el mismo, implicaba además la construcción de tres centrales hidroeléctricas –Los Divisaderos, Tapera de Avendaño⁴¹ y Loma Redonda.

⁴⁰ Las imágenes marcadas con colores azul y naranja muestran las compuertas de derivación o “compartos” de cada uno de los canales principales de provisión de agua en sendos canales secundarios

⁴¹ La primera de estas obras fue muy promocionada por el gobierno provincial a comienzos de los años '80. Todavía puedo recordar en la débil señal de televisión en blanco y negro del único canal provincia –Canal 3 Emisora Pampeana- la publicidad oficial centrada en el slogan “Con Tapera de Avendaño, el sol saldrá al Oeste”. Como siempre, la sabia naturaleza terminó imponiéndose, puesto que Tapera de Avendaño no existe

Desde el punto de vista de la producción agrícola, el nuevo diseño del área (INTERCONSUL-FRANKLIN-ADE,1982), presenta algunas modificaciones respecto del proyecto original de J. Gandolfo de 1962. Si éste se dividía en tres secciones de regadío –I, II y III- más una localizada aguas debajo de Casa de Piedra, denominada Sección IV, la planificación actual divide la sección III en dos porciones contiguas, de modo que todo el sistema se localiza aguas arriba de la citada presa de embalse.

Cada una de estas Secciones se divide en fracciones de regadío abastecida por un canal secundario que la recorre por uno de sus lados, en tanto que por el otro, un dren actúa como colector de la red interparcelaria de drenaje. Finalmente, éstas se dividen en módulos de 50 hectáreas brutas con lo que el sistema adquiere gran flexibilidad en el esquema de parcelamiento, otorgando la posibilidad de contar con parcelas de 50, 100 o 200 hectáreas según la necesidad, a través de la agregación de estos módulos. El diseño del sistema permite además la ampliación del mismo por medio de una densificación⁴² del área regada dentro del perímetro original o bien ampliando el área servida a través de la incorporación de tierras al SO de la sección IV mediante la construcción de un nuevo canal principal.

De las cinco secciones en que se hallan divididas las 46.000 Has. de este sistema de regadío, sólo dos se hallan actualmente en producción:

- La Sección I, con 5.514 has., posee sistematizadas un 60 % de la superficie. Las explotaciones en esta porción del área de riego poseen una superficie que oscila entre las 150 has. y las 500 has. Tradicionalmente las chacras de este sector han estado dedicadas a la producción de forrajeras, en su mayor proporción para la elaboración de cubos, pellets, harina de alfalfa y producción de semilla de alfalfa certificada. Los cultivos de cereales y oleaginosas han obtenido aceptables rendimientos en relación con las mejores áreas cerealeras de argentina –entre 1.500 y 3.000 kg./ha.-.

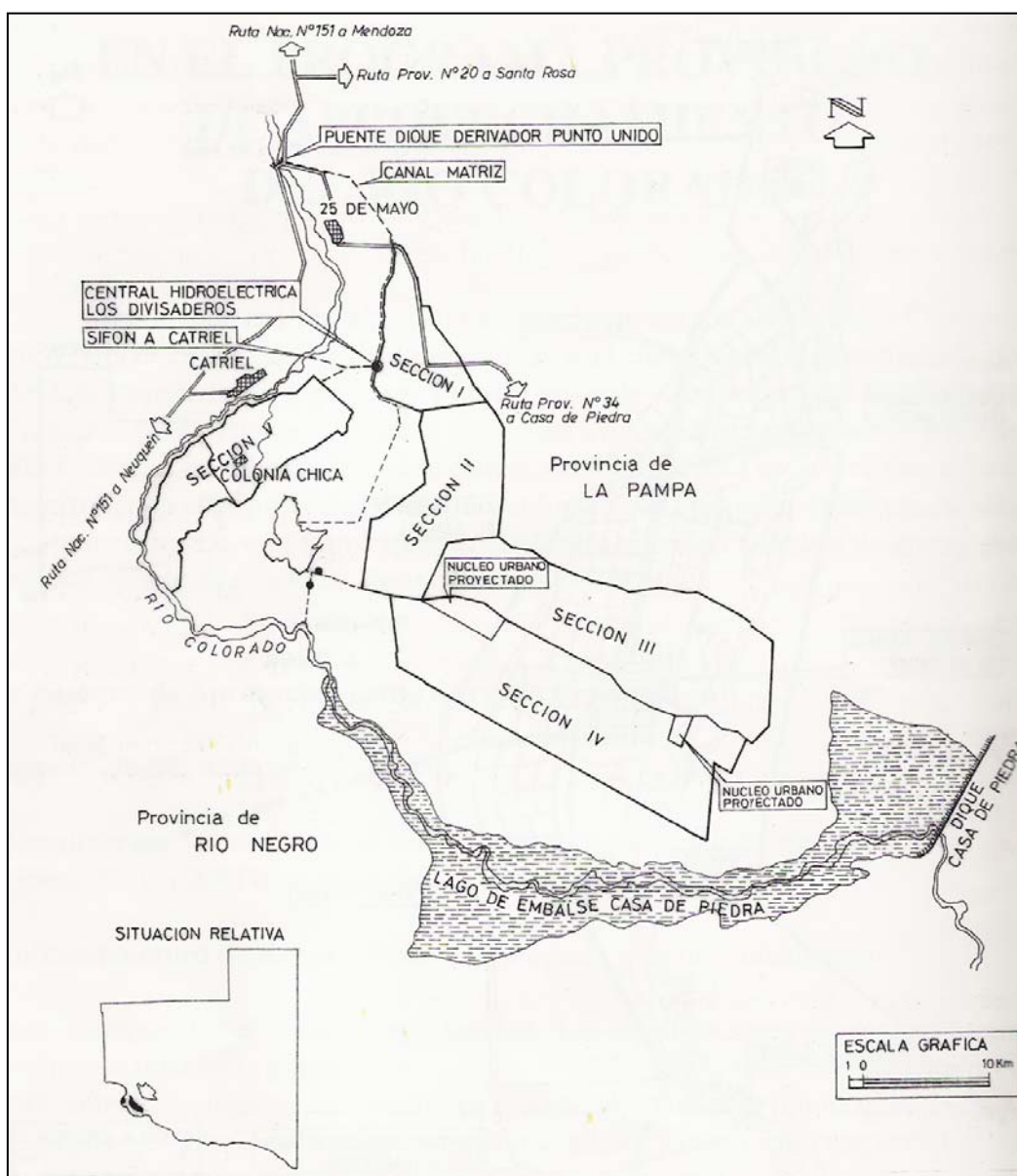
- La Sección V, con una asignación total de 7.600 has. es la porción que ha protagonizado la expansión del área bajo riego a partir de los nuevos emprendimientos agroindustriales. En esta sección se localizan las explotaciones de Alto Valle del río Colorado -4.000 hectáreas- y las tierras recientemente adquiridas por la empresa local Zille SRL -1.500 hectáreas aproximadamente-. En esta sección se producen cereales y oleaginosas, vides, y alfalfa. Se encuentran también algunas plantaciones de álamos y producción de tomate para industria. Por su parte, las secciones II, III, y IV no han sido

y dicen los lugareños que en 25 de Mayo el sol sigue saliendo por el mismo sitio. Veinte años de indecisiones, falta de capital y de una política pública errática, sumada al persistente estancamiento de lo que efectivamente existía hasta el momento, hicieron que finalmente solo fuera construida la primera de ellas.

⁴² Si bien, por las condiciones del suelo –topografía del terreno y características de configuración de los suelos- se había establecido un coeficiente de uso del mismo del 70%, por criterios de seguridad, el diseño de los canales admitía un coeficiente mayor, que hacía factible una intensificación en el uso de los mismos.

puestas en producción y sólo existe en relación con ellas un anteproyecto de riego, drenaje y parcelamiento para las 35.000 has. de planicie abarcadas por las mismas.

Mapa 5.8. Sistema de aprovechamiento múltiple de 25 de Mayo (1982)



Fuente: EPRC (1999)

6.3.1 La infraestructura construida de riego, regulación de caudales y producción hidroeléctrica asociada al S.A.M. 25 de Mayo

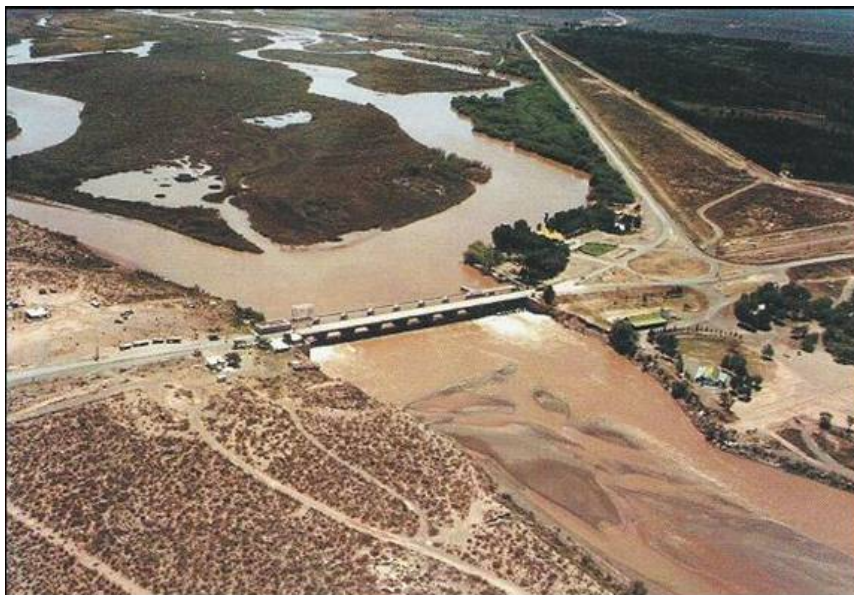
La disposición del sistema de riego y drenaje, conformada por una densa red de canales de gran calidad, tiene su origen en el denominado “puente-dique Punto Unido” (Figura 5.15) cuya función principal consiste en derivar aguas tanto para el Sistema de Aprovechamiento Múltiple de 25 de Mayo como para el riego en la vecina Colonia Catriel (Provincia de Río Negro). Construido a la altura de Colonia El Zauzal,

aguas arriba de 25 de Mayo (Mapa 5.8), el mismo sirve además de puente sobre la ruta nacional 151 que conecta con el alto valle del río Negro por el sur y, en dirección norte, con Mendoza. De modo que puede decirse que esta obra - cabecera tanto de riego como de generación de energía eléctrica en la central de Los Divisaderos- completada en el año 1972, constituye la pieza fundamental de todo el sistema, constituyendo además de una infraestructura vital para la comunicación, constituye el sistema.

A partir de allí, el canal matriz (Figura 5.16) constituye la espina dorsal de todo el sistema. A través del mismo se suministra agua a las dos secciones habilitadas hasta el momento (secciones I y V). Este canal -previsto en cuatro tramos-, posee actualmente dos construidos, revestidos en hormigón armado, tiene una capacidad de conducción de 120 m³/seg. y una extensión de 22,5 km hasta su llegada a la Central Hidroeléctrica "Los Divisaderos" (Mapa 5.8).

A partir de este canal matriz, la Sección I recibe el aporte hídrico a partir de un "canal principal de la Sección I" que se derivado de aquel a 13 Km. de su origen en el Puente Dique. Éste se encuentra revestido en sus 13,2 km de extensión, y tiene una capacidad de conducción de hasta 6 m³/seg.. De esta obra nace la red de canales secundarios y terciarios que llegan a la cabecera de cada parcela, con más de 30 km en toda su extensión. La red de drenaje, construida a cielo abierto, tiene una extensión de 64 km entre drenes interparcelarios y colector general.

Figura 5.15. Puente-dique "Punto Unido", punto inicial del Sistema de Aprovechamiento Múltiple 25 de Mayo. (*)



Fuente: EPRC (1998)

(*) La parte derecha de la foto corresponde a la ribera pampeana, mientras el sector izquierdo corresponde a la provincia de Río Negro.

Por otra parte, el agua "turbinada" en la central hidroeléctrica ingresa al Canal Principal IV (Mapa 5.8) el cual, a los 2.354 metros de su nacimiento, posee un "comparto"

de derivación que permite la entrega de agua al Canal principal de la Sección V y al sistema de derivación a Catriel (Río Negro), a través de un canal alimentador de 3 km y un sifón (Figura 5.16-c) bajo el Río Colorado con una capacidad de 20 m³/seg. El excedente de agua se devuelve al río mediante un canal descargador.

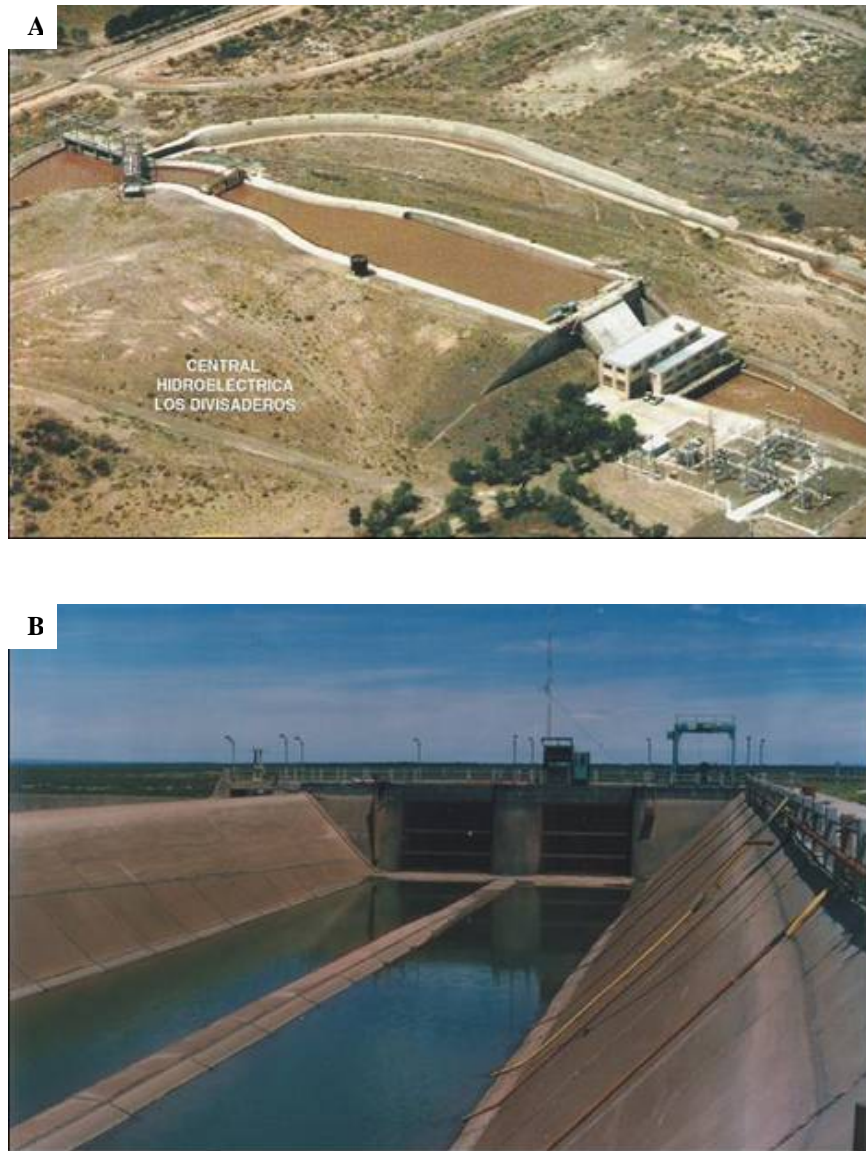
Figura 5.16. Detalle del puente-dique Punto Unido (a), del canal principal de riego (canal matriz) (b), sistema de sifón de cruce del río (c) y compuertas automáticas en Sección V (d)



Fuente: a), c) y d) trabajo de campo (2005). b) trabajo de campo (2002)

Pero si todo lo anterior da cuenta de una infraestructura de una calidad poco común en los espacios de regadío actualmente en funcionamiento en la Argentina, donde esa calidad se pone aún más en evidencia es en el sistema de compuertas, de origen francés, que controlan el caudal de agua en la red de la Sección V. Como puede observarse en la fotografía (5.16-d), se trata de compuertas automáticas, es decir que, una vez reguladas, distribuyen automáticamente el flujo derivado a cada porción del perímetro, manteniendo por lo tanto el equilibrio general del sistema de riego con un mínimo de personal necesario para la atención del mismo.

Figura 5.17. Central hidroeléctrica “Los Divisaderos” (a) y vista de la misma hacia las tomas de las turbinas de generación (b)



Fuente: EPRC (1998b) y trabajo de campo (2002)

Hasta este punto, la porción del Sistema de Aprovechamiento Múltiple 25 de Mayo puesta en marcha durante las últimas tres décadas. El área proyectada consta, sin embargo, de otras tres Secciones de regadío –denominadas respectivamente –II, III y IV- aún no construidas.

6.3.2 La infraestructura del S.A.M. 25 de Mayo proyectada pero sin concreción actual

La primera de ellas –Sección II- se alimentaría, al igual que la anterior, directamente del canal matriz a través de dos canales principales –norte (CP II N y sur (CP

II S)- de los que derivarían siete canales secundarios para atender sus 5.950 hectáreas de superficie neta. La Sección III, con 13.600 hectáreas subdivididas en once fracciones de riego sería alimentada por el canal principal III, ubicado a lo largo de la mayor parte de su trazado sobre la meseta superior. Finalmente la Sección IV, de 15.695 hectáreas y subdividida en otras 11 fracciones sería abastecida por el Canal principal IV, derivado del lago regulador⁴³ y paralelo al trazado de la ruta provincial 23. Además de la importante extensión del sistema descrito debe destacarse también la calidad del mismo, puesto que se preveía el revestimiento de hormigón de todos los canales de la red pública con el objetivo de optimizar el uso del recurso agua y de no recargar el acuífero freático; al tiempo que las obras de derivación estarían provistas de equipos automatizados de medición de caudales y de regulación de niveles.

Este amplio sistema sería drenado por una red integrada por canales colectores ubicados en la parte inferior de cada fracción de riego que, recibiendo el caudal de los drenajes interparcelarios, los vuelcan en los dos colectores generales: el canal colector centro, para las secciones I, II y III cuya función sería derivar el caudal de drenaje al embalse de Casa de Piedra y el canal colector sur con el mismo destino.

La función de producción hidroeléctrica del sistema estaría constituida, según el nuevo proyecto, por dos centrales hidroeléctricas –Tapera de Avendaño y Loma Redonda- alimentadas desde el lago regulador (Mapa 8), que se sumarían a la de Divisaderos. Si bien la capacidad de generación de las tres centrales sería de 128 Mw., el rol central lo jugaría la primera de las mencionadas. Por un lado, por su capacidad de generación, muy superior a las otras dos – 90 Mw. frente a 5Mw de Divisaderos y 7,5 Mw de Loma Redonda-, pero por otra parte por su papel en el financiamiento de las obras públicas en el área. En este sentido, apuntaba el informe final del proyecto que “Dada la importancia que la Central Hidroeléctrica Tapera de Avendaño reviste como factor dinámico del proyecto, se le ha asignado prioridad a su construcción conjunta con la de las obras básicas faltantes (3° tramo del Canal Matriz y Embalse Regulador). Con ello no sólo podría anticiparse su aporte al financiamiento de las obras sino también lograr mayores ingresos por venta de energía, aprovechando los años con más caudales para turbinar.”

6.4. Otros sistemas proyectados y no concretados

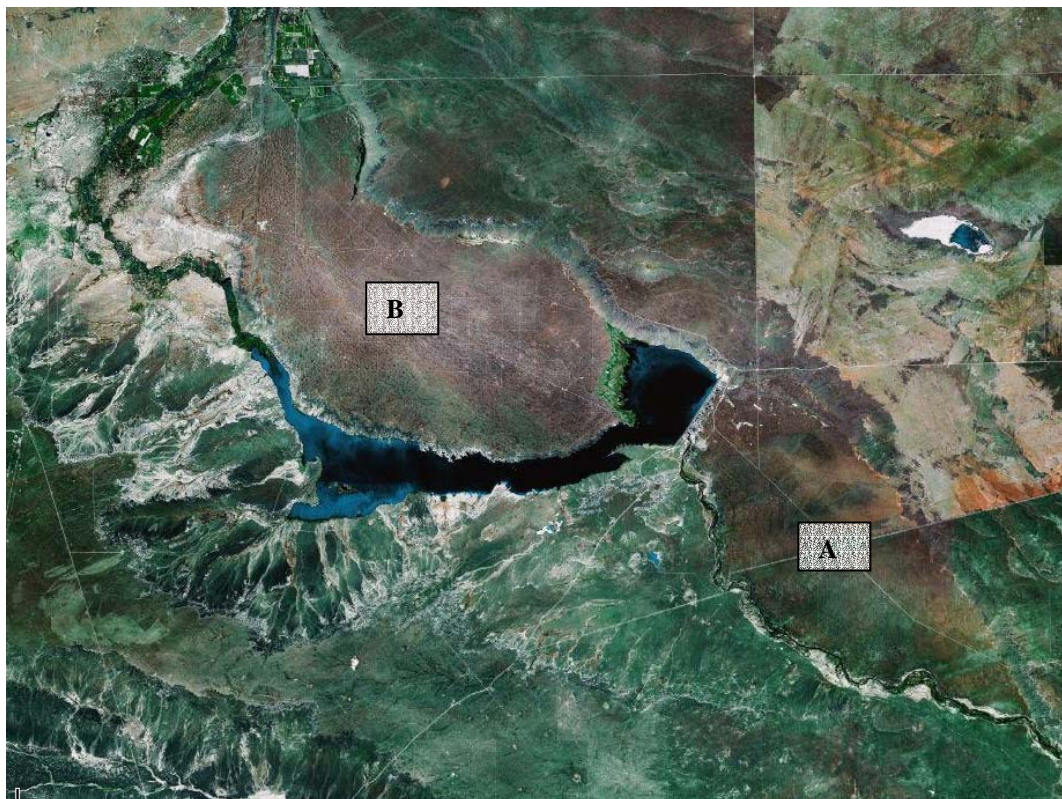
6.4.1. El Sistema de Aprovechamiento Agrícola Planicie Curacó

El proyecto de regadío de la planicie de Curacó (Figura 5.18, Mapa 5.9) se encuentra ubicado aguas abajo del Embalse de Casa de Piedra –extremo SE del departamento Puelén- construido en la década de 1980 y con una superficie asignada de 12.000 has.. De este proyecto sólo se ha construido la obra de toma para riego aunque la

⁴³ Se trata de un lago regulador de caudales de unas 2000 hectáreas que además de esa función cumpliría también el papel de un espacio de ocio y esparcimiento para la población local.

red de riego y drenaje así como el parcelamiento de la misma se haya diseñado en forma preliminar. Para tener una idea de las dimensiones de esta obra, baste decir que el embalse tiene un superficie de 35.000 hectáreas, en tanto que el cerramiento de la presa alcanza los 11 kilómetros de longitud.

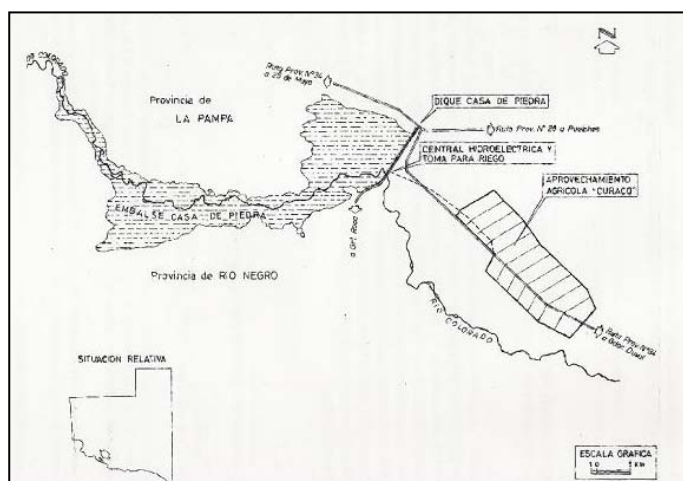
Figura 5.18. Imagen satelital del Embalse de Casa de Piedra y la planicie de Curacó (*)



Fuente: Google Maps (2008)

(*) La denominada “planicie Curacó” es la porción de meseta ubicada al SE de la presa (A), la porción adyacente al NO (B) de la misma es el área reservada en su momento para las Secciones II, III y IV del S.A.M. 25 de Mayo.

Mapa 5.9. Sistema de Aprovechamiento Agrícola “Planicie Curacó”



Fuente: EPRC (1999)

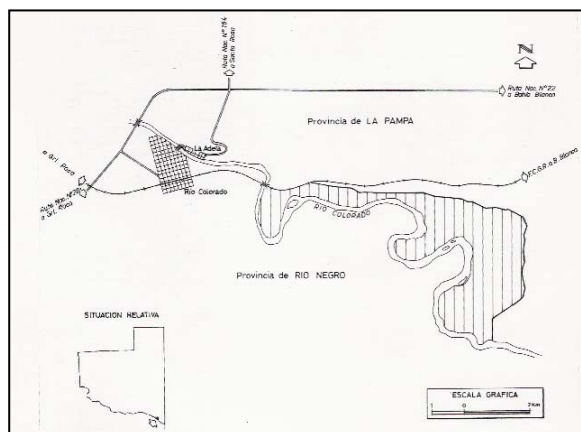
Este embalse, además de actuar como regulador de caudales tiene también la función de producción de energía eléctrica. A los pies del mismo se construyó la otra central hidroeléctrica con que cuenta la zona, -la denominada “central hidroeléctrica de Casa de Piedra”-, que suministra al sistema interconectado nacional con 60 Mw./hora. Es el resultado de un Convenio firmado en 1978 entre los gobernadores de La Pampa y Río Negro para la construcción de la misma y constituye la obra de infraestructura de mayor importancia sobre este río.

6.4.2 Los Sistemas de Aprovechamiento Agrícola Valle del Prado y Bajo de los Baguales

Ambos sistemas se localizan en el extremo sudoriental de la provincia,. El Sistema de Aprovechamiento Agrícola Valle del Prado (Mapa 5.10) -1.200 hectáreas- que junto a otros valles menores alcanzan las 3.000 hectáreas se encuentra próximo a la localidad pampeana de La Adela. Frente a ella, en territorio rionegrino, se localiza la ciudad de Río Colorado con sus áreas de regadío de Colonia Juliá y Echarren, la más importante en la porción del río compartida por las provincias de La Pampa y Río Negro. El perímetro proyectado de Bajo de los Baguales (Mapa 5.11), tiene de gran importancia debido a sus 20.000 hectáreas se recuesta en el límite con la provincia de Buenos Aires. Ninguno de ellos ha sido puesto en producción hasta la actualidad y solo se encuentran en fase de proyecto.

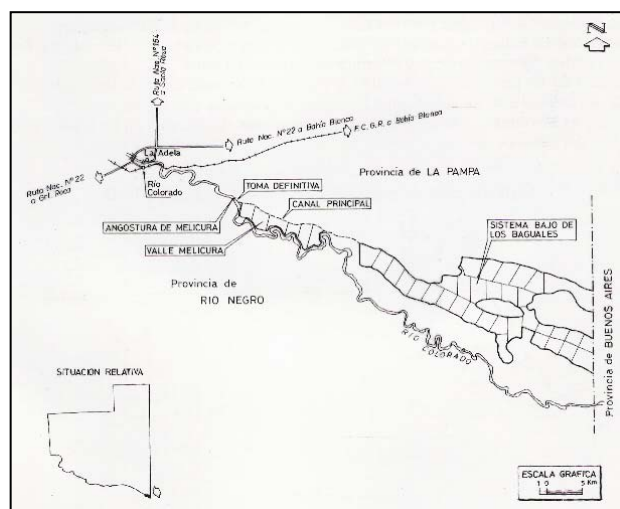
Es esta una situación evidentemente llamativa debido a la localización estratégica en relación con los puertos atlánticos argentinos, pero también porque en la margen opuesta del río se localiza una importante área productiva, la Colonia Juliá y Echarren -en el ejido municipal de Río Colorado, sobre la margen rionegrina del río-. Al igual que en el caso de las áreas de regadío de 25 de Mayo y Catriel, el contraste entre ambas márgenes constituye un claro ejemplo de la incapacidad de las políticas provinciales no ya de establecer políticas de desarrollo conjuntas, sino de establecer los vínculos más básicos que permitieran generar sinergias a partir de las cuales potenciar las diferentes zonas.

Mapa 5.10. Proyecto de área bajo riego: S.A.A.Valle del Prado



Fuente: EPRC (1999)

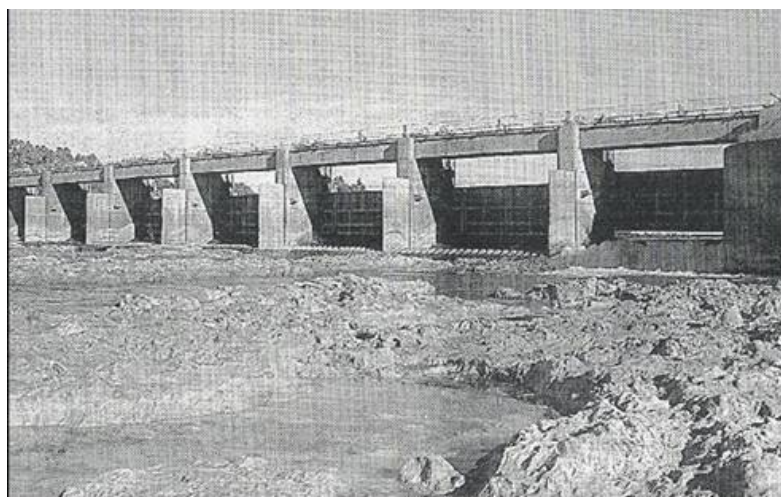
Mapa 5.11. Proyecto de área bajo riego: Sistema de Aprovechamiento Agrícola Bajo de los Baguales



Fuente: EPRC (1999)

La principal obra de infraestructura en la zona es el **dique Saltos Andersen** (Figura 5.19), obra de cabecera de regadío de la Colonia Juliá y Echarren. Inicialmente planificado inicialmente tanto para la derivación de caudales para regadío en la zona de Río Colorado como para la producción energética, hoy en día sólo cumple con el primero de sus cometidos, luego de diversos intentos fallidos en los proyectos de instalación del equipamiento necesario de producción de energía.

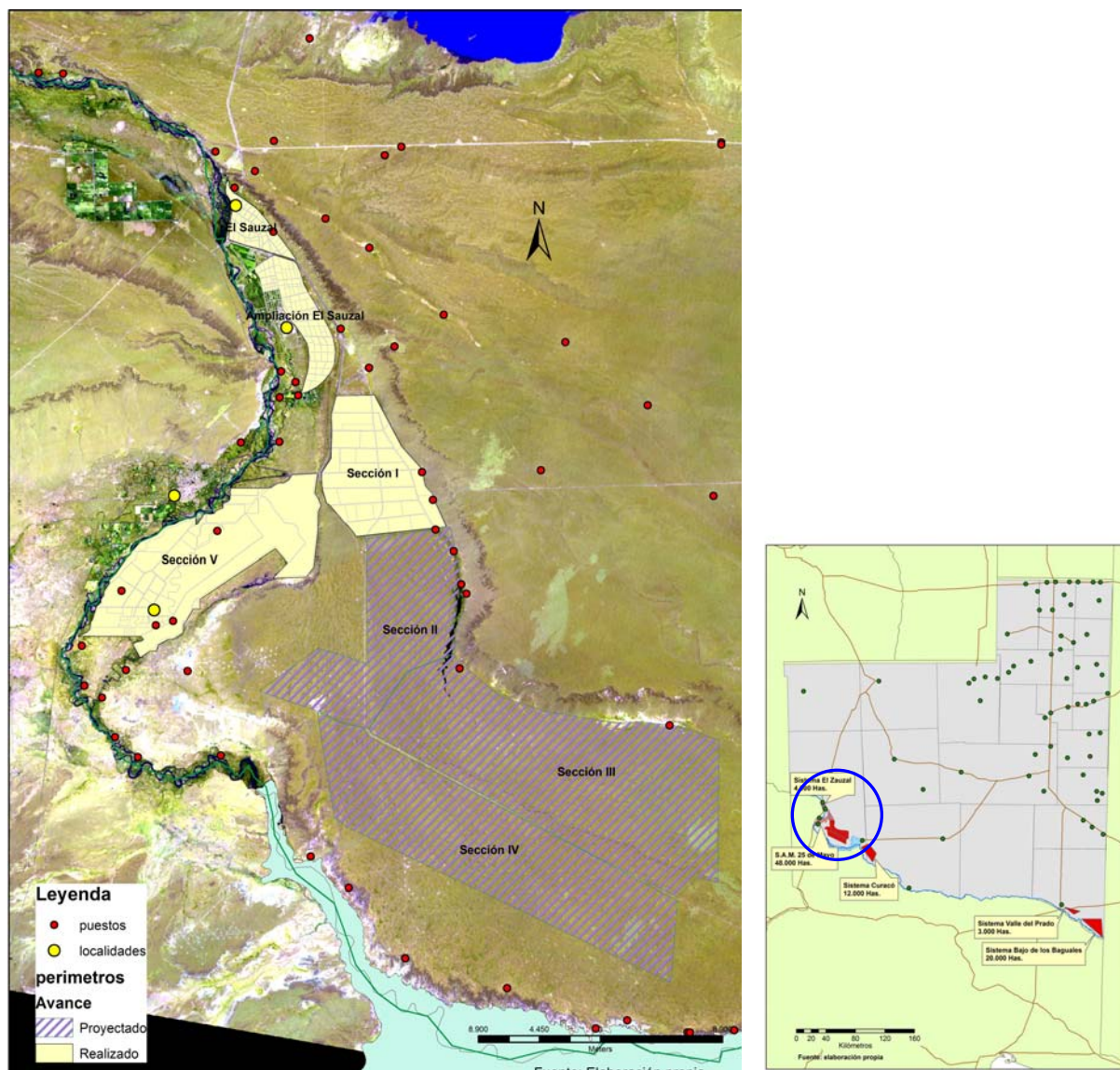
Figura 5.19. Puente dique “Saltos Andersen”



Fuente: imagen de archivo del periódico La Arena

Lo comentado en el último apartado suscita dos tipos de reflexiones contradictorias. Resulta evidente que la infraestructura creada por la provincia de La Pampa sobre la cuenca del Colorado ha sido muy importante. Ésta provincia ha sido, sin lugar a dudas, la que ha tenido una mayor incidencia sobre la cuenca a partir de sus políticas públicas desde la creación del Estado provincial en 1951.

Mapa 5.12. Perímetros de regadío construidos y proyectados en el Alto valle del Colorado



Fuente: Elaboración propia

Tal como señalara el gobernador R. Marín⁴⁴ a finales de la década de 1990 el dinero invertido desde el comienzo de las primeras obras de infraestructura ascendía aproximadamente a unos doscientos millones de dólares. A ello deben sumarse, como hemos visto, una importante cantidad de estudios, muchos de ellos efectuados durante años

⁴⁴ Declaraciones al diario La Arena de Santa Rosa, (18/04/98)

por consultoras internacionales entre las que se encuentra el Instituto Tecnológico de Massachussets, algo inédito en la Argentina.

Sin embargo, tal como se muestra en el Mapa 5.12 y se comenta en la descripción de las obras, todo ese esfuerzo fue, en cierto sentido, dilapidado al truncarse la continuidad de las obras hasta completar el proyecto. En términos generales, en relación con el regadío puede decirse que, de toda la superficie proyectada sólo se sistematizaron en torno al 33% de la superficie, en tanto que sólo el 28% aproximadamente de la superficie sistematizada se encontraba efectivamente bajo riego hacia finales de los '90 y principios de 2000. En el camino quedaron también tres centrales hidroeléctricas –Tapera de Avendaño y Loma Redonda, además de Saltos Andersen- y todo un conjunto de infraestructura de equipamiento –desde caminos hasta centros urbanos de servicios para la zona de riego- que tampoco llegó a construirse. De esa manera, y paradójicamente, los emprendimientos más pujantes sobre el Colorado –más allá de sus claroscuros- aquellos localizados en la provincia de Río Negro –Colonia Juliá y Echarren- y en la provincia de Buenos Aires, en ambos casos, con una intervención estatal de las respectivas provincias muy limitadas en relación con el caso aquí estudiado.

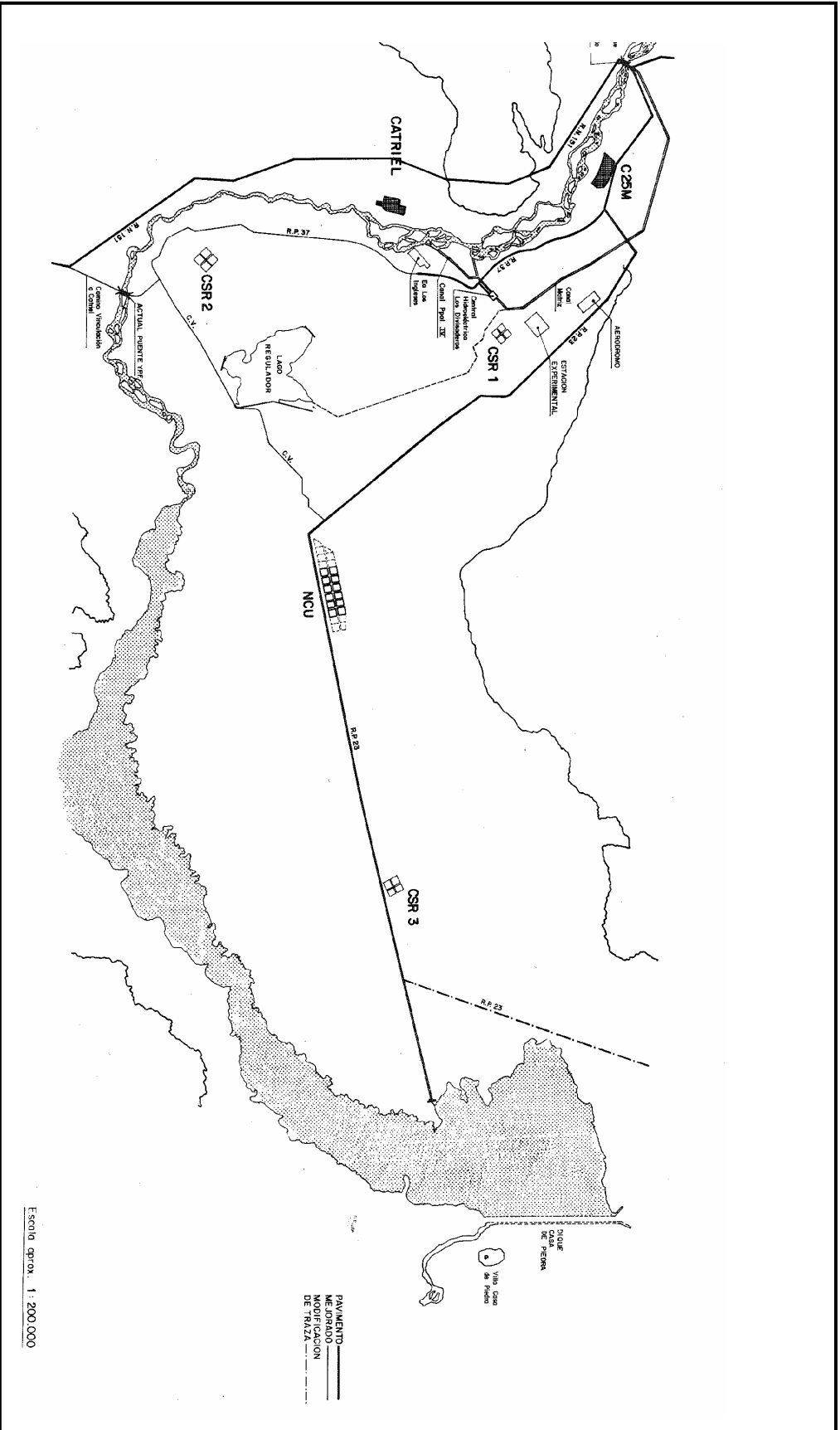
6.5. El sistema urbano planificado para el Alto valle del Colorado

Un aspecto destacable del Estudio de revisión del sistema de regadío en 25 de Mayo era la necesidad de recursos humanos y su incidencia sobre el crecimiento demográfico, lo que generaba la necesidad de planificar un sistema urbano que permitiera una adecuada articulación del área.

Las 46.000 hectáreas del Sistema de Aprovechamiento Múltiple 25 de Mayo estaría integrado por 304 chacras frutihortícolas (de 70 hectáreas cada una aproximadamente) y 165 chacras ganaderas mixtas (de unas 150 hectáreas cada una). Se preveía, por lo tanto, que cada una de ellas contaría, al menos, con un administrador y tres personas de forma permanente. Estas explotaciones generarían, además, una mano de obra temporaria que, en el caso de las primeras ascendería a 10 personas y a cinco en el caso de las segundas, de las cuales el 40% podrían radicarse en la zona teniendo en cuenta que “(...) por año se asientan en el área 2 de cada 5 obreros transitorios con sus familias.” (INTERCONSUL, FRANKLIN, ADE, 1982:62)

Así, se estimaba, -teniendo en cuenta el crecimiento vegetativo, los aportes migratorios y las demandas de mano de obra generadas por el sector secundario y terciario- que a los treinta años del comienzo de la ejecución del proyecto la zona contaría con unas 35.000 personas en el área urbana y unas 15.000 personas en la rural.

Mapa 5.13. Estructura urbana planificada en el proyecto de desarrollo del Alto



Fuente: INTERCONSUL-FRANKLIN-ADE, 1982.

En coherencia con ello, se preveía la creación de una estructura urbana (Mapa 5.13) constituida por dos centros principales -25 de Mayo y un NCU (nuevo centro urbano)- y tres CSR (centros de servicio rural) complementarios de los anteriores y de reducidas dimensiones (Mapa 13). El NCU estaría localizado en el centro del área proyectada, asignándosele la mayor jerarquía dada su ubicación estratégica. La magnitud de las expectativas planteadas en los proyectos de desarrollo del área se pone de manifiesto en la previsión de un área de crecimiento de dicho centro urbano similar a la de su tamaño planificado, además de la instalación en el mismo de un parque industrial que complementaría el de 25 de Mayo (INTERCONSUL-FRANKLIN-ADE, 1982).

No obstante la importancia relativa de 25 de Mayo, su ubicación descentrada en relación con el resto del área, así como la gran extensión de la misma, hacían prever una mayor dificultad de éste a la hora de atender los servicios requeridos por toda el área. De ahí la importancia del nuevo centro urbano que permitiría además reducir la dependencia con las ciudades del Alto valle del río Negro. En total se estimaba que tanto éste como 25 de Mayo alcanzarían una población de unos 15.000 habitantes en cada uno.

Por su parte, los CSR, en los que la población podría alcanzar los 1.500 habitantes cada uno estarían dispuestos, como muestra el mapa 5.13, de manera de cubrir las necesidades más elementales de la producción rural: el primero de ellos entre las Secciones I y II, sirviendo el sector sur de la primera y norte de la segunda; el CSR 2 cubriendo las necesidades de la Sección V (Colonia Chica) y su ampliación. Finalmente el CSR 3 se localizaría en el extremo oriental del área del proyecto para cubrir las necesidades de las fracciones de riego de las Secciones III y IV ubicadas en el sector Este de las mismas.

Además de estos centros urbanos, la planificación territorial de la zona incluía un importante centro recreativo en torno a un lago regulador ubicado en el centro del área de regadío que incluía zonas forestadas y balnearios. (INTERCONSUL-FRANKLIN-ADE, 1982). Este tipo de actividades sería complementada con otras similares en el lago de la represa de Casa de Piedra, cuya función turística, ha sido siempre considerada clave para el desarrollo del sur de la provincia.⁴⁵

Estos centros urbanos se conectarían mediante una red de transportes en la que destacan la ruta provincial 23 (RP23) como columna vertebral del sistema entre 25 de Mayo y Casa de Piedra. Esta vía sería la ruta básica de vinculación del área de regadío con el exterior y de unión de sus centros principales. Destacaba además el vínculo por carretera que, pasando cerca de las futuras centrales de Tapera de Avendaño y Loma Redonda, pasaría al sur de la Sección V uniando el nuevo centro urbano (NCU) y Colonia Catriel,

⁴⁵ En ese sentido, puede decirse que en 2006 ño, la provincia de La Pampa ha dado un paso en esa dirección con la fundación del pueblo de Casa de Piedra (La Nación, 10.03.08), un proyecto que, como puede observarse en el Mapa 13, formaba parte de la planificación del desarrollo de la zona hace ya un cuarto de siglo.

considerado también un nodo fundamental del futuro sistema urbano local. Además de estas vías troncales estaba prevista también una red terciaria que permitiría articular interiormente las áreas de influencia zonales vinculando espacios urbanos y rurales cuyo diseño se adecuaría a la disposición del parcelamiento y a las redes de canales para regadío.

Lamentablemente, y tal como hemos podido ver, la falta de avances en el conjunto del proyecto condicionó la concreción del sistema urbano planificado. Solamente subsiste en la actualidad, más como un recordatorio de lo que debió hacerse y no se hizo, el pueblo de Colonia Chica –donde se levantaría el CSR 2- con una escuela rural y una posta sanitaria (Figura 5.20), pero sin siquiera una trama urbana básica.

Figura 5.20. Posta sanitaria y Escuela N° 187 de Colonia Chica



Fuente: trabajo de campo (2005)

Del mismo modo, la infraestructura de carreteras tampoco fue construida. Durante los recorridos por la zona se pudo constatar que, por ejemplo, el acceso a la Sección V de riego se realiza en su mayor parte a través de caminos de arena o ripio.

Por su parte, la ruta provincial 23 continúa con su antiguo trazado (es decir que aquella traza que aparece como proyectada en el mapa nunca fue construida) al igual que sucedió en el caso de la conexión con Catriel al sur de la Sección V de regadío. En este último caso, como hemos mencionado antes, el único vínculo que pudo lograrse fue la obra de traspase de agua mediante un sistema de sifón a la ribera derecha para el regadío en la provincia de río Negro. Pero esa obra de arte no pasó del mero abastecimiento de agua de regadío y no contribuyó a una mínima articulación de los regadíos a ambos lados del curso fluvial.

7. Situación de 25 de Mayo luego de cuatro décadas de políticas públicas

Si el estado de avance en la concreción de los perímetros de regadío que constituyen el Programa Provincial de Aprovechamiento del Colorado constituye un diagnóstico inicial de los obstáculos al desarrollo en la cuenca del Colorado, la evolución seguida por 25 de Mayo y su zona de influencia y su posicionamiento, tanto en el contexto provincial como el regional, ponen de manifiesto los frenos al desarrollo a nivel local, allí donde la infraestructura ya había sido erigida y puesta en funcionamiento y cuyas dinámicas subyacentes se estudian en los capítulos siguientes. En lo que sigue se presentan algunas evidencias que permiten observar lo comentado.

7.1 La localidad de 25 de Mayo en el contexto provincial

Como se verá en lo que sigue, ni las políticas públicas, ni la actividad económica local han logrado transformar la realidad de 25 de Mayo ni la de su zona de influencia en el contexto regional y provincial y mucho menos, la realidad de la provincia, que era su objetivo y que, como se ha visto en el capítulo anterior, no ha modificado su perfil productivo en los últimos años. En términos generales, puede decirse que la población del departamento de Puelén continúa siendo escasa y dispersa. Por otra parte, y en contra de la planificación que preveía la llegada de unas 50.000 personas a la zona, no surgió con vigor ningún centro urbano que organizara funcionalmente el espacio concentrando la producción y el intercambio” (Tourn, 1994:35).

Tabla 5.5. Evolución de la población provincial y del Departamento de Puelén (1947-2001)

Año	Provincia de La Pampa		Departamento Puelén			25 de Mayo	
	Población provincia	Variación intercensal	Población departamento Puelén	Variación intercensal	Proporción sobre el total de la provincia (%)	Población	Variación intercensal
1947	169.480		1.219		0,72	s/d	
1960	158.497	-6,48	1.486	21,90	0,94	709	
1970	172.841	9,05	3.155	112,31	1,83	1533	116,22
1980	208.260	20,49	5.660	79,40	2,72	2778	81,21
1991	259.996	24,84	6.811	20,34	2,62	4394	58,17
2001	299.294	15,11	7.757	13,89	2,59	5953	35,48

Fuente: Tourn, 1994 e INDEC.

- El período de mayor crecimiento de población coincide con el de la puesta en marcha del proyecto de regadío en el Alto valle del Colorado, entre las décadas de 1960 y 1980, un hecho puesto de manifiesto en el crecimiento demográfico del departamento Puelén, que estuvo en ese período muy por encima del de la provincia de La Pampa (Tabla 5.5). En el período 1960-1970, es decir, coincidiendo con la etapa en que la construcción de obras de infraestructura, es cuando la zona recibe el mayor impulso por parte del gobierno provincial, disparándose, por lo tanto, el crecimiento de la población que se

duplica durante ese período. Durante la década siguiente -1970-1980-, si bien ese crecimiento disminuye, se mantiene todavía en un nivel muy importante -79,4%- cuadruplicando al de la provincia en su conjunto -20,4%-. Sin embargo, en los dos últimos períodos intercensales la caída se hace muy acusada, pasando a un 20,34% entre 1980 y 1991 y tan solo un 13,89% entre 1991 y 2001.

La tendencia seguida por la localidad de 25 de Mayo en esos dos períodos intercensales es similar a la seguida por el departamento, dando cuenta en ambos casos de aproximadamente un 50% de la población total de éste último. Sin embargo, entre 1980 y 1991, el crecimiento poblacional de 25 de Mayo -58,1% casi triplica el del departamento, lo que pone claramente en evidencia el hecho de que, en ese período, era 25 de Mayo el centro que actuaba claramente como receptor de población.

Pero por otra parte, si se observan los valores en términos absolutos, puede verse que ese crecimiento de la localidad de 25 de Mayo implica un volumen total de 1.616 habitantes, en tanto que el crecimiento del Departamento representa un total de tan sólo 1.151 personas (Tabla 5.5). Y ello pone de manifiesto otro hecho muy importante, toda vez que resulta evidente que el crecimiento 25 de Mayo se sostenía en población de fuera de la provincia, en tanto que el ámbito rural del Departamento Puelén expulsaba población. Se trata de un proceso que se mantuvo en el último período intercensal, donde 25 de Mayo creció en 1.559 habitantes -35,4%- frente a sólo 946 habitantes del departamento en su conjunto -13,8%-.

Tabla 5.6. Evolución de la población en departamentos periféricos de La Pampa (1991-2001)

Departamento	Población		Variación absoluta	(%)	Hab. / Km2
	1.991	2.001			
Chical Co	1.212	1.595	383	31,60	0,2
Chalileo	2093	2517	424	20,26	0,3
Puelén	6811	7757	946	13,89	0,6
Caleu Caleu	2.021	2.075	54	2,7	0,2
Curacó	878	886	8	0,91	0,1
Lihuel Calel	592	547	-45	-7,60	0,04
Limay Mahuida	586	475	-111	-18,94	0,05

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

En consonancia con lo anterior, luego de un continuo crecimiento entre 1947 y 1980 que lo llevó de representar del 0,7% al 2,7% del total de la población provincial (Tabla 5), el peso demográfico del Departamento en el conjunto de la provincia se estancó, para disminuir incluso ligeramente a partir de 1980 a lo largo de las dos últimas décadas, representando en la actualidad un 2,5%. de la población.

En pocas palabras, luego de cuatro décadas de políticas públicas orientadas al desarrollo del área de 25 de Mayo, las características del Departamento Puelén no se han

modificado sino que, por el contrario, perviven los rasgos propios de su carácter periférico compartidos con los otros cinco departamentos del occidente provincial. Pero además, y no obstante mantenerse como la jurisdicción administrativa de mayor población del oeste provincial, su crecimiento demográfico a lo largo de la última década se mantiene bien por debajo de dos de los Departamentos más alejados y deprimidos de La Pampa Chicalcó y Chalileo, tal como muestra la Tabla 5.6.

Pero quizás resulte incluso más sorprendente el hecho de que, más allá de la intervención pública, el papel de 25 de Mayo en el contexto provincial no haya alcanzado las expectativas planteadas por los proyectos de desarrollo.

Coincidiendo con el análisis anterior, se observa en la tabla 5.7 que esta localidad se situaba ya en el lugar 19 en el conjunto urbano provincial como consecuencia del importante crecimiento experimentado durante la década de 1960. Del mismo modo, durante la década siguiente tuvo un avance muy importante pasando de ocupar la posición 19 a la 10 dentro del conjunto urbano provincial. Sin embargo, a partir de allí, ese avance se frenó bruscamente, para ascender muy lentamente una posición entre 1980 y 1991 y entre 1991 y 2001 respectivamente (Tabla 5.7). Se trata de una cuestión muy ilustrativa, sobre todo, si se tienen en cuenta las previsiones, al comenzar la década de 1980, planteaban para 25 de Mayo 35.000 habitantes urbanos y 15.000 rurales en el lapso de treinta años.

Tabla 5.7. Posición de 25 de Mayo en el contexto urbano provincial (1970- 2001)

1970		1980		1991		2001	
1 Santa Rosa	34.885	1 Santa Rosa	51.678	1 Santa Rosa	75.143	1 Santa Rosa	110.640
2 General Pico	21.896	2 General Pico	30.173	2 General Pico	41.921	2 General Pico	53.352
3 General Acha	6.270	3 General Acha	7.670	3 General Acha	10.119	3 General Acha	12.536
4 Eduardo Castex	3.739	4 Eduardo Castex	5.383	4 Eduardo Castex	8.029	4 Eduardo Castex	9.347
5 Victorica	3.242	5 Realicó	4.348	5 Intendente Alvear	5.688	5 Toay	8.847
6 Realicó	3.136	6 Victorica	3.900	6 Toay	5.526	6 Realicó	6.789
7 Intendente Alvear	2.534	7 Intendente Alvear	3.644	7 Realicó	5.462	7 Intendente Alvear	6.624
8 Quemú Quemú	2.423	8 Toay	3.623	8 Victorica	4.778	8 Colonia 25 de Mayo	5.953
9 Colonia Barón	2.262	9 Ingeniero Luiggi	3.010	9 25 de Mayo	4.394		
10 Guatraché	2.193	10 25 de Mayo	2.778				
11 Toay	2.191						
12 Ingeniero Luiggi	2.113						
13 General San Martín	1.883						
14 Jacinto Aráuz	1.752						
15 Macachín	1.706						
16 Catrilo	1.697						
17 Trenel	1.644						
18 Bernasconi	1.563						
19 25 de Mayo	1.533						

Fuente: Tourn (1994), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

En otras palabras, resulta evidente que las acciones llevadas a cabo durante las dos primeras décadas del proyecto –entre 1960 y 1980- con una fuerte intervención estatal, especialmente en la construcción de infraestructura, que imprimió un fuerte impulso inicial a la misma y tuvo un claro efecto sobre el dinamismo local. Si durante el período intercensal 1960-1970, la población de 25 de Mayo se duplicó, como se ha visto más arriba, ello se relaciona claramente con la importante cantidad de población implicada en la puesta en marcha del proyecto –desde ingenieros y técnicos especializados, hasta fuerza de

trabajo para las obras civiles-. Entre 1970 y 1980, el crecimiento continuó siendo muy importante, debido a las adjudicaciones de parcelas para la “colonización social” de la zona que continuaron, así atrayendo población al área.

Sin embargo, a partir la década de 1980 y, sobre todo, durante la del '90, cuando esas tareas se abandonaron y el peso del avance recayó en la propia actividad del área, el freno de la misma se hizo evidente quedando reflejado en la pérdida de dinamismo de la localidad en el contexto urbano provincial.

7.2 La localidad de 25 de Mayo en el contexto regional (Patagonia norte)

Alejada del núcleo económico y decisonal de la provincia de La Pampa, el nexo con la capital provincial, -de la que la separan 450 kilómetros aproximadamente- responde, sobre todo, a la necesaria dependencia político-administrativa con entre la Administración local y las instituciones del Estado provincial. Por otra parte, la articulación con las otras poblaciones pampeanas ubicadas a lo largo de la cuenca del Colorado es también dificultosa, puesto que, paradójicamente, no se han construido las vías adecuadas de comunicación imprescindibles para su conexión.

Tabla 5.8. Población y peso demográfico relativo de los valles superiores del Negro y el Colorado en el contexto regional

	1960	1970	1980	1991	2001
Neuquén	16.738	43.070	90.089	183.426	203.190
Cipolletti	19.862	23.768	40.268	60.089	75.078
General Roca	21.969	29.320	38.419	61.896	78.275
Cinco Saltos	10.196	11.122	15.115	18.912	19.819
Allen	11.389	9.380	14.050	18.829	26.083
Total	80.154	116.660	197.941	343.152	402.445
Peso demográfico relativo	98,26	94,45	92,50	94,47	95,01
Colonia Catriel	707	5.322	13.273	15.693	15.169
Colonia 25 de Mayo	709	1.533	2.778	4.394	5.953
Total	1416	6855	16051	20087	21122
Peso demográfico relativo	1,74	5,55	7,50	5,53	4,99

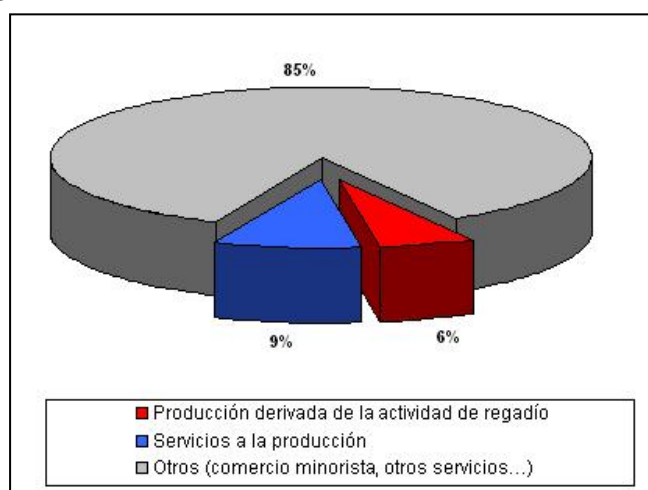
Fuente: Tourn (1994) e INDEC para los datos del último censo.

Justamente por su localización periférica, espacialmente descentrada en el contexto de la provincia de La Pampa, 25 de Mayo ha tenido, desde siempre, una mayor integración funcional con las ciudades del Alto valle del río Negro distante a unos 150 kilómetros de distancia, con las que comparte, además, características ambientales similares además de haberse organizado en su origen a partir de bases económicas semejantes. En ese sentido, puede decirse que 25 de Mayo, cuya función debía ser la de constituirse en el centro de servicios regional, ha terminado dependiendo, luego de cuatro décadas de políticas públicas de desarrollo, de las ciudades del valle del río Negro no sólo para la obtención de los servicios más especializados y de mayor nivel, sino también de los servicios más básicos a la producción en la zona, tal como pusieron de manifiesto las encuestas y entrevistas realizadas durante el trabajo de campo.

Como muestra la Tabla 5.8, resulta evidente que el peso relativo del Alto valle del río Negro en términos demográficos ha sido incomparablemente más importante que el del Colorado. En ese sentido, el momento de mayor presencia de éste último en ese contexto, se manifiesta en el Censo de 1980, - con un 7,5% del volumen de población del conjunto territorial- en parte, como consecuencia de los procesos antes comentados en 25 de Mayo pero, sobre todo, como resultado del explosivo crecimiento de la vecina Colonia Catriel a partir del descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos en la década de 1960.

A partir de ese momento, y a pesar del todavía sostenido crecimiento de la población de 25 de Mayo durante la década siguiente, se mantuvo claramente por debajo de las expectativas planteadas por el proyecto como consecuencia de las debilidades que se analizan a lo largo de esta Tesis, algo que, junto a la ralentización en el crecimiento de Catriel llevó a una pérdida de peso –del 5,5% al 4,9% del total de población- del Alto Colorado en el conjunto territorial.

Figura 5.21. Características de la actividad económica local



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por la municipalidad de 25 de Mayo (trabajo de campo, 2005)

La debilidad de 25 de Mayo como centro de servicios regional deriva de la propia debilidad de la economía local que no tuvo la capacidad de generar un conjunto de actividades productivas y de servicios asociadas a la actividad de regadío que se impulsó en la zona. Ello se pone de manifiesto cuando se observan los rubros que caracterizan la actividad económica de 25 de Mayo. La información obtenida del Ayuntamiento local, revela una muy escasa presencia de actividades productivas, comerciales o de servicios relacionada con la actividad del regadío en la zona (Figura 5.21).

De todos los locales de actividad económica registrados por el municipio local –un total de 242 establecimientos-, tan sólo un 6% (Figura 21) tenían, al momento del trabajo del último trabajo de campo, en 2005, una actividad productiva relacionada con la agricultura bajo riego en alguna de sus modalidades –básicamente, fruticultura y

producción de alfalfa-. Entre ellas destacan (Tabla 5.9), un establecimiento de procesamiento y elaboración de alfalfa, una bodega, ésta última de reciente instalación (2004) y una empresa forestal dedicada a la explotación de álamo (la especie utilizada como cortina en las explotaciones frutícolas), mientras que los demás constituyen emprendimientos de muy reducidas dimensiones. Por otra parte, los tres grandes emprendimientos citados, representan emprendimientos aislados sin mayor relación con el entorno que la generación de un cierto volumen de empleo como veremos más adelante.

Tabla 5.9. Actividades productivas y servicios a la producción de regadío

Actividades productivas	Locales
Productos artesanales (dulces, licores, tejidos...)	5
Carpintería / vivero	6
Procesamiento y elaboración de alfalfa	1
Bodegas	1
Total	13
Servicios a la producción	
Movimiento de suelos	2
Tornería / metalúrgica	2
Talleres de automóviles / repuestos	12
Forrajes y semillas	2
corralón / ferretería	4
Total	22

Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por la Municipalidad de 25 de Mayo (trabajo de campo, 2005)

Mientras tanto, la propia debilidad de la actividad de regadío en la zona, y la escasa actividad productiva, han dado lugar a un muy escaso nivel de servicios locales generando, por lo tanto, un círculo vicioso difícil de romper para las empresas que, como las citadas, mantienen algún nivel de actividad en la zona. De ese modo, los datos muestran (Tabla 5.9) una excesivamente precaria actividad de servicios a la producción, en cuyo contexto cabe destacar dos empresas de movimientos de suelos y dos empresas de tornería y metalúrgicas⁴⁶. No obstante ello, cabe señalar que las empresas de movimiento de suelos, al ser entrevistadas, señalaron como principales clientes a las empresas petroleras del entorno y no a las empresas agrícolas de la zona.

En ese contexto, las entrevistas realizadas a empresarios locales, en particular a los de mayor tamaño, pero también a los pequeños chacareros frutícolas con unos volúmenes productivos de cierta importancia, manifestaron que se abastecían de todo los insumos, así como servicios de reparaciones de cierta especialización en relación con su actividad productiva en el Alto valle del río Negro, especialmente en la ciudad de Neuquén.

La debilidad de la economía local también puede observarse en el análisis de la estructura ocupacional (Tabla 5.10). Aunque las cifras no permiten un análisis en profundidad, al no estar los datos discriminados por ramas, es posible sin embargo

⁴⁶ Se trata de talleres orientados a la reparación de maquinaria pesada, reparación de piezas mecánicas, etc. pero no a la fabricación de productos de algún tipo.

subrayar la importancia del empleo público en 25 de Mayo, frente a la que alcanza en los demás centros urbanos ubicados sobre la cuenca, pertenezcan a La Pampa como a Río Negro.

Tabla 5.10. Estructura ocupacional en 25 de Mayo y localidades de la cuenca del Colorado (*) (según Censo Nacional de Población, 2001)

Categoría de trabajador	La Pampa			Río Negro		
	25 de Mayo	La Adela	Provincia	Catriel	Río Colorado	Provincia
Obrero o empleado en el sector público	34,94%	18,36%	27,92%	16,66%	20,33%	24,18%
Obrero o empleado en el sector privado	34,46%	56,42%	38,20%	56,21%	42,25%	47,84%
Patrón	4,70%	7,61%	8,91%	4,70%	10,74%	6,33%
Trabajador por cuenta propia	19,82%	13,58%	19,98%	18,86%	20,14%	17,91%
Trabajador familiar	6,08%	4,03%	5,00%	3,57%	6,54%	3,75%

Fuente: Ministerio del Interior. Secretaría de Asuntos Municipales (www.mininterior.gov.ar/municipales/)
 (*) Según Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001)

En efecto, si en localidades como La Adela o Catriel, el empleo público representa un cuarto del empleo en el sector privado y en Río Colorado representa la mitad, en el caso de 25 de Mayo, el empleo público alcanza una magnitud similar a la del ámbito privado. De ese modo, es posible apuntar entonces que si el nacimiento de 25 de Mayo estuvo asociado a una fuerte presencia estatal⁴⁷, -asociada fundamentalmente a la construcción de infraestructura civil y la presencia del Ente Provincial del Río Colorado-, la trayectoria seguida en la evolución del territorio no logró romper la inercia de esa dependencia, sino que por el contrario la mantuvo a través de los años. En ese sentido, el periódico La Arena (25/09/1992) señalaba que en 25 de Mayo “la mayor oferta laboral ha sido brindada por el Estado –provincial, municipal y nacional, en ese orden–”, apuntando además el hecho de que, todavía en esa fecha, de las 1.200 familias radicadas en la localidad, 600 de ellas obtenían el ingreso principal de empleos estatales.⁴⁸

⁴⁷ Como pone de manifiesto Tourn (1994), en 1980 la categoría ocupacional “empleado u obrero” daba cuenta del 49,15% del empleo en el Departamento de Puelén, algo que se explica, sobre todo, por la actividad –tanto de construcción como administrativa- llevada a cabo directa o indirectamente por el Estado provincial en 25 de Mayo. Resulta llamativo en este sentido que la segunda categoría ocupacional, con un 26,1% fuese la de “cuidado del hogar”. Entre ambas dan cuenta, por lo tanto del 75,2% de la población ocupada en el Departamento Puelén en ese momento, y ello coincide en cierto modo con el perfil de los individuos que atraía la actividad de la zona en ese momento: hombres solos o parejas jóvenes en los que el hombre se emplea, fundamentalmente, como obreros, técnicos o administrativos, y la mujer se ocupa de las tareas del hogar.

⁴⁸ Pero además, el mismo artículo periodístico ponía también en evidencia el fuerte desequilibrio entre empleo público y empleo privado al contraponer a esa cifra de empleados estatales unos 100 trabajadores en “comercio y servicios” y otros 100, aproximadamente, en actividades productivas. Más allá de la exactitud de los datos, ellos constituyen un indicio más, por un lado, de la debilidad de la economía local ya iniciada la década de los ’90 y, por otro, de la fuerte precariedad social derivada del déficit ocupacional puesto de manifiesto en el hecho de que 400 familias –es decir, un 30% del total- carecían de un empleo estable en el momento de la nota periodística.

Por otra parte, cabe señalar también las diferencias planteadas con las demás localidades en la categoría “patrón”⁴⁹ con las demás localidades (Tabla 5.10). En este caso, la proporción alcanzada en la localidad de 25 de Mayo -4,7%- es algo menos de la mitad que la localidad de Río Colorado, -cuya economía presenta también una especialización en la fruticultura de regadío- y la mitad que en el caso de la otra localidad pampeana sobre la cuenca –La Adela, con 7,6%- o la provincia de La Pampa en su conjunto -8,9%. Aunque, como se señalara más arriba, no es posible ahondar en el análisis debido a la falta de desagregación de la información por ramas de actividad, éste último dato ofrece indicios al menos sobre la importancia de la actividad empresarial en la zona.

7.3 Algunas evidencias de carácter cualitativo de los frenos al desarrollo

Finalmente, existen también algunos elementos cualitativos que contribuyen también a poner en evidencia la poca fortuna de los intentos de poner en valor mediante el regadío a 25 de Mayo y su zona. En ese sentido, primer elemento que destaca en el paisaje urbano de la localidad es la importancia que tienen las viviendas construidas por el Estado provincial por medio del IPAV (Instituto Provincial Autárquico de la Vivienda) orientadas, sobre todo, a la atención de familias más desfavorecidas económicamente (Figura 5.22). Se trata de uno de los aspectos más evidentes de la fuerte presencia estatal en la localidad (Tourn, 1994) y también otra clara evidencia de la debilidad estructural de la economía local.⁵⁰

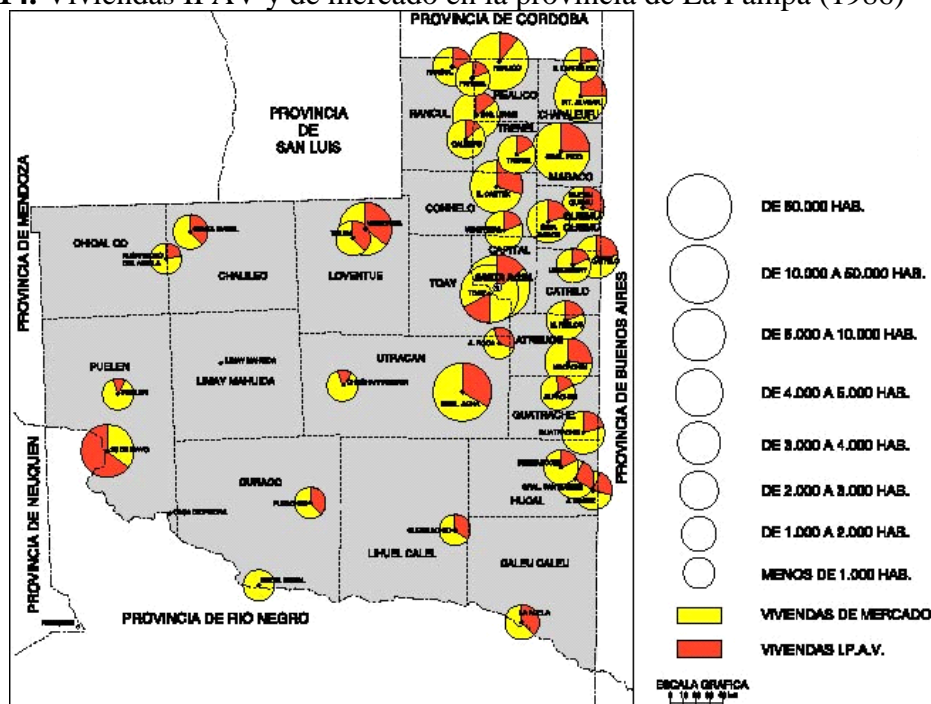
En 1979, se inauguró el primer barrio de viviendas construido por el Instituto Provincial Autárquico de la Vivienda en 25 de Mayo. En 1980 se habían entregado 210, que representaban un 30% del total de las existentes, de manera que, como muestra el Mapa 5.14 al promediar la década 25 de Mayo era uno de los pueblos pampeanos con mayor proporción de vivienda pública de la provincia que, ya en 1991, alcanzaban las 564 que, sobre 1149 representaban un 49% del total. Los años '90 del siglo pasado vieron, efectivamente, afirmarse esa tendencia, de modo que sólo entre 1993 y 1994 se entregaron otras 314 casas más (Tourn, 1994), en tanto que si en la actualidad, el parque total de viviendas alcanza las 1980 aproximadamente, hasta 1.055 –es decir un 53,2% de ellas- son de construcción estatal.⁵¹

⁴⁹ Según las notas metodológicas del Censo 2001, la categoría “patrón” se define como aquella persona que siendo única dueña o socia de la empresa aporta los instrumentos, maquinarias, instalaciones necesarias o capital, establece las condiciones organizativas del trabajo y emplea como mínimo a una persona asalariada, es decir tiene obreros o empleados.

⁵⁰ En realidad, es necesario apuntar que la presencia de este tipo de barrios son habituales en todos los pueblos de la provincia de La Pampa. Sin embargo, lo que se viene a señalar aquí es que resulta sorprendente la importancia que ellos tienen en 25 de Mayo toda vez que su presencia contrasta fuertemente con la magnitud del proyecto puesto en marcha y los resultados esperados del mismo. Parece razonable suponer que, un funcionamiento normal de la actividad de regadío local hubiera permitido la construcción privada de casas que, por otra parte, caracterizan a todos los pueblos de mayor importancia del Alto valle del río Negro incluyendo también la localidad rionegrina de Río Colorado sobre la propia cuenca del Colorado que tuvimos oportunidad de visitar también durante el último trabajo de campo en el año 2005.

⁵¹ Información provista por la Municipalidad de 25 de Mayo (2005).

Mapa 5.14. Viviendas IPAV y de mercado en la provincia de La Pampa (1986)



Fuente: www.lapampa.gov.ar/publicaciones/

Figura 5.22. 25 de Mayo: diversos tipos de barrios de viviendas construidos por el gobierno provincial



Fuente: trabajo de campo (2005)

En relación con la infraestructura urbana, un primer rasgo a destacar es el hecho de que la presencia estatal, más precisamente del Ente Provincial del río Colorado, ha facilitado que 25 de Mayo sea la única localidad, además de las dos principales ciudades de la provincia con infraestructura de desagües cloacales con una cobertura del 92% de la localidad.⁵² Se trata de infraestructura construida durante los primeros años del proyecto, cuando el EPRC tenía entre sus funciones no sólo la de construir las obras de ingeniería civil y la puesta en marcha del proyecto de regadío, sino también la de construir viviendas e infraestructura en el pueblo.⁵³

Sin embargo, otro elemento, tan importante como el anterior y que destacan en la primera observación del pueblo es el grado de pavimentación de las calles así como el estado de las calles pavimentadas (Figura 5.23)⁵⁴. Siendo éste uno de los aspectos más costosos de la obra pública a afrontar por los municipios pampeanos, podría tomarse también como un indicador indirecto de la bonanza de la economía local.⁵⁵ Según datos del gobierno provincial, hacia finales de la década pasada (1996-1997), la localidad contaba con tan sólo 42 calles –o cuadras, como se las denomina en Argentina- pavimentadas, lo que la colocaba en el puesto 26 en el conjunto de 58 municipios pampeanos.

Al hilo de estos comentarios cabe incluso señalar que el estado de deterioro de este tipo de infraestructura podría sugerir incluso indicios de problemas de otro tipo, tratados al final de la tesis en el capítulo dedicado a las instituciones. Nos referimos, concretamente, a la falta de coordinación vertical entre niveles de gobierno y también en el nivel horizontal –entre el ámbito público y el privado a nivel local.

En relación con el primero de esos niveles, nos ha resultado llamativo el hecho de que en un contexto de fuerte presencia local del gobierno provincial, además de una tradicional coincidencia en los partidos gobernantes en ambos niveles –el Partido Justicialista o Peronista- y de importantes inversiones en infraestructura en la zona, lo que implica la presencia de empresas especializadas no se haya logrado coordinar acciones para incrementar, adecuar o mantener la infraestructura pública existente.

⁵² Información correspondiente al año 1997 (www.lapampa.gov.ar/asuntosmunicipales/)

⁵³ En ese sentido, un hecho ilustrativo lo constituye el hecho que el primer plano del pueblo de 25 de Mayo fuese diseñado por la empresa constructora del Puente dique (Pelizzari de Noguero, 2004).

⁵⁴ No puedo evitar reflexionar aquí acerca de lo sorprendente que resulta la forma en que los pueblos y, sobre todo, sus gobiernos, intentan negar muchas veces la realidad dejándose llevar por cierta autocomplacencia que termina finalmente constituyendo uno de los primeros y principales obstáculos a la acción política local en busca del desarrollo. Señalo esto, porque durante la recogida de información di con una publicación (Pelizzari de Noguero, 2004), en el que la utilización de las imágenes (utilización de planos cortos, selección muy cuidada de objetivos, etc.) ofrece una perspectiva completamente diferente a la aquí planteada. Evidentemente, la crítica no se dirige en ningún caso a la autora, una reconocida estudiosa de la historia local, sino al sentido y la intencionalidad de la publicación que, desde nuestro punto de vista debería tener la capacidad de matizar de algún modo su claro y legítimo objetivo promocional de la localidad.

⁵⁵ No obstante lo cual también puede estar dando cuenta de otros factores como el nivel de compromiso del gobierno local, el tipo de relaciones establecidas entre el gobierno local y el provincial, etc.

En el mismo sentido, en el caso de la interacción entre ámbitos público y privado a nivel local en relación con el estado de las infraestructuras, el hecho paradójico resulta de que a pesar de la presencia en la localidad de dos importantes empresas de movimientos de suelo cuya actividad principal consiste justamente en la creación de infraestructura civil para empresas petroleras, no existiera la suficiente capacidad de coordinación entre alguna de ellas y el Municipio como para completar y mantener la infraestructura urbana en niveles adecuados⁵⁶.

Figura 5.23. Estado del pavimento y otra infraestructura pública en diferentes puntos de en 25 de Mayo



Fuente: trabajo de campo (2005)

Pero por otra parte, y tal como muestran las imágenes de la Figura 5.23, el estado general de otro tipo de infraestructuras o espacios públicos presentan también un aspecto que no se condice con las características de una localidad próspera y pujante sino más bien con todo lo contrario⁵⁷ lo que, nuevamente, contrasta fuertemente con la importancia de la magnitud y calidad de la infraestructura de regadío que mostrábamos más arriba.

⁵⁶ Una anécdota que resulta ilustrativa en este sentido resulta de la sorpresa que nos causó, durante uno de los momentos de trabajo de campo, constatar que la calle de acceso al pueblo en perfecto estado de acondicionamiento era la que se situaba justo frente a las oficinas de una de estas empresas y es la que aparece en la figura 23-D luego de la rotonda que aparece en primer plano.

⁵⁷ Aún en el contexto pampeano, donde pueden encontrarse pueblos, especialmente en el centro-norte provincial que presentan un aspecto completamente.

Durante las diversas llegadas a la localidad, ha resultado llamativo el estado de deterioro incluso de los espacios de acceso a la localidad tales como la estación de autobuses (Figura 5.23-b) o la rotonda de acceso a la misma por la ruta principal (Figura 5.23-c) o de otros de ciertos espacios públicos de carácter emblemático como la denominada Plaza de los Colonos (Figura 5.23-a).

Figura 5.24. Edificios del Ente provincial del Río Colorado (a), Municipio (b), Club Punto Unido (c) y Hospital (d)



Fuente: trabajo de campo (2005)

Finalmente, el contraste en el aspecto que presentan los edificios de algunas de las principales instituciones locales también ofrece indicios indirectos del carácter asumido por lo público y lo privado a nivel local, reflejando además de algún modo la importancia relativa de las mismas en el seno de la comunidad. En ese sentido, resulta evidente el contraste entre el aspecto relativamente remozado y en buen estado de los edificios del EPRC y el Municipio, es decir las instituciones estatales más importantes a escala local – Figura 5.24 a y b- y los edificios de otras instituciones privadas como el del Club Punto Unido, que refleja un importante estado de abandono o el del galpón de empaque de frutas del EPRC cuyos reiterados intentos de gestión privada terminaron siempre en fracaso como reflejo de los problemas analizados en los capítulos finales –Figura 5.24 c y d-.

8. Conclusiones: más allá de las políticas públicas...los frenos al desarrollo local

El Alto valle del Colorado constituye un espacio singular en el contexto de la provincia de La Pampa. Su especificidad actual deriva de la conjunción de sus características ambientales únicas, como de la importancia de las obras de infraestructuras construidas y demás acciones llevadas a cabo a lo largo de cuatro décadas en la zona por parte del gobierno provincial.

En relación con lo primero, la presentación de la provincia realizada en el capítulo anterior permite afirmar que el río Colorado constituye un recurso único desde el punto de vista de su potencialidad para el desarrollo territorial de la misma. Su puesta en valor, resulta esencial no sólo para la diversificación de la economía provincial sino, además, para alcanzar un cierto equilibrio de su sistema urbano capaz de romper la inercia centenaria del desborde territorial de la provincia de Buenos Aires y de la importancia de su actividad agropecuaria. En pocas palabras, la superación de esa identificación tradicional de la provincia de La Pampa como el borde o el límite de la pampa húmeda bonaerense depende, en gran medida, del desarrollo de su porción occidental y en ello juega un importante papel la cuenca del Colorado.

Los sucesivos gobiernos provinciales comprendiendo, en parte, esa situación dieron lugar a la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo de toda la cuenca persistiendo en el mismo más allá de los estilos políticos. Los esfuerzos han sido, a todas luces, muy importantes así como las esperanzas puestas en el proyecto, tal como demuestran tanto las características de la infraestructura construida, como la población que, creyendo en el mismo, se instaló en la zona.

Sin embargo, como se muestra en este capítulo, los frenos al desarrollo han sido también evidentes. Siguiendo el modelo claramente desarrollista de los '50 y '60, las políticas públicas que dieron lugar al nacimiento del proyecto pusieron un énfasis muy importante en la construcción de obras de infraestructura civil –regadío, regulación de caudales y producción de energía- y ello tuvo, desde nuestra perspectiva dos tipos de consecuencias fundamentales en las características asumidas por el mismo a lo largo de su historia:

- En primer lugar, se generó, como se ha visto, una muy fuerte dependencia local del gobierno provincial que no pudo superarse con el paso del tiempo. Las cifras de la evolución demográfica ponen de manifiesto que la zona registró un evidente dinamismo durante las décadas de 1960 y 1970, coincidiendo con las primeras etapas del proyecto y una muy fuerte implicación del Estado provincial en el mismo. Sin embargo, en las dos siguientes cuando, como veremos, el mismo comenzó a depender, sobre todo, de las dinámicas y resultados obtenidos a nivel local, perdió todo su ímpetu inicial.

- Por otra parte, si las contradicciones internas en la aplicación de las políticas, hicieron que, como se ha visto, las obras no logaran concluirse, lo que quizás resulte más importante destacar en el marco de todo lo analizado durante el capítulo es que, incluso en el espacio en que efectivamente éstas tuvieron algún grado de concreción, el proyecto tampoco tuvo sostenibilidad en el tiempo más allá de la intervención estatal.

Desde nuestra perspectiva, y tal como se ha reflejado en las hipótesis de partida de esta Tesis, esta cuestión pone en evidencia el hecho de que el énfasis puesto en los aspectos técnicos –particularmente aquellos de ingeniería civil, puesto que, como veremos, la cuestión agronómica tampoco fue una cuestión demasiado atendida- fue acompañado de un importante descuido de los aspectos sociales e institucionales que, además del entorno físico necesario, permitieran crear una “atmósfera local” que facilitara el normal desempeño del proyecto.

En breves palabras, desde nuestra perspectiva, con la puesta en marcha del proyecto se sembraban también las semillas de su fracaso. La explicación de ese proceso constituye, en términos generales, el hilo conductor que da sentido a los capítulos que siguen. El primero de ellos se dedica al análisis de las políticas públicas del Estado provincial en la zona para, a partir de allí, pasar al análisis de las dinámicas locales con base en tres ejes analíticos: el capital humano del que se nutrió la colonización del Alto valle del Colorado, las características del capital social que pudo o no generarse a partir de esa base y el contexto institucional en el que esas dinámicas tuvieron lugar.

CAPÍTULO 6

CAPÍTULO 6

DISCURSOS OFICIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO PAMPEANAS EN EL COLORADO

*Ha sido preciso decir lo que fuimos para disculpar
lo que somos y encaminar lo que pretendemos ser.*

Francisco de Quevedo

1. Introducción

La construcción del Alto valle del Colorado como objeto de las políticas de desarrollo del estado provincial desde los años cuarenta del siglo pasado hasta la actualidad se cimentó sobre discursos divergentes en cuanto a los objetivos perseguidos y mostrando, sobre todo, fuertes contradicciones entre los objetivos en el papel y la práctica concreta del desarrollo en el territorio.

Estas características, divergencias y contradicciones permanentes, generadas en la política pública local –tanto provincial como municipal- se encuentran en la base de la dilatada extensión en el tiempo del proyecto constituyendo además una de las principales fuentes en la construcción de obstáculos endógenos al desarrollo.

De esta manera, pueden distinguirse tres grandes etapas en la trayectoria de construcción territorial a partir de la política oficial de ocupación y puesta en valor de la cuenca del Colorado:

- Décadas de 1940 a 1960. Se trata de un extenso período durante el cual se plantean y se discuten con las demás provincias ribereñas los intereses provinciales y las líneas de actuación necesarias para racionalizar la utilización de la cuenca. En el caso pampeano y en este momento histórico, la cuenca del Colorado constituía una solución imprescindible a tres procesos simultáneos: el despoblamiento rural, el alcance de los límites de ocupación de la frontera agropecuaria, y la adversidad de los fenómenos climáticos, en particular los intensos procesos de sequía que, desde hacía años, afectaban el territorio. El principal protagonista en este período fue el Estado y su interés en la zona pasaba por encontrar una alternativa a aquellos problemas distribuyendo tierras para asentar población en la porción más deshabitada de la provincia, abriendo además la posibilidad de diversificar la tradicional producción ganadera pampeana.

- Los años que corresponden a las décadas de 1970 y 1980 constituyen los momentos de puesta en marcha efectiva de la política pública en el territorio a través de la ocupación del mismo. Es éste un momento complejo en la construcción territorial puesto que, en un lapso muy breve de tiempo, -1973-1978- se suceden una visión distribucionista,

“social”, de la colonización y una concepción racionalizadora y eficientista propia de los gobiernos militares en el poder a partir de 1976, produciendo un cambio brusco en las reglas de juego al interior del territorio, que acentúa el verticalismo institucional y el clientelismo estatal contribuyendo a conformar las rutinas, convenciones y expectativas de los agentes económicos y actores sociales presentes.

El fin del proceso militar y el advenimiento de la democracia en 1983 constituyen un punto de ruptura y continuidad. Es decir, trae aparejado, por un lado, una vuelta del discurso distribucionista y social previo y, por otro, una renovada práctica de férreo verticalismo y clientelismo político que vendría a reforzar lo peor de esas rutinas, convenciones y expectativas establecidas en las dinámicas durante el período anterior.

Pero en los términos del discurso y la acción concreta, durante todo el período se afirma la noción de “polo de desarrollo”, ahora un evidente anacronismo¹, aunque plasmado, como siempre, en un renovado énfasis en la dotación de infraestructura de regadío, siguiendo el modelo de las grandes actuaciones territoriales que desde la segunda posguerra tenían lugar en otros países del mundo. De modo que, en ese contexto, otros aspectos tan esenciales de la colonización, en particular, en las condiciones especialmente duras del espacio que intentaba ocuparse, fueron descuidados. Los aspectos socioeconómicos de la misma –desarraigo, pobreza, etc.- de los nuevos colonos no fueron casi considerados –a pesar de las normas legales vigentes y del discurso político del momento-.

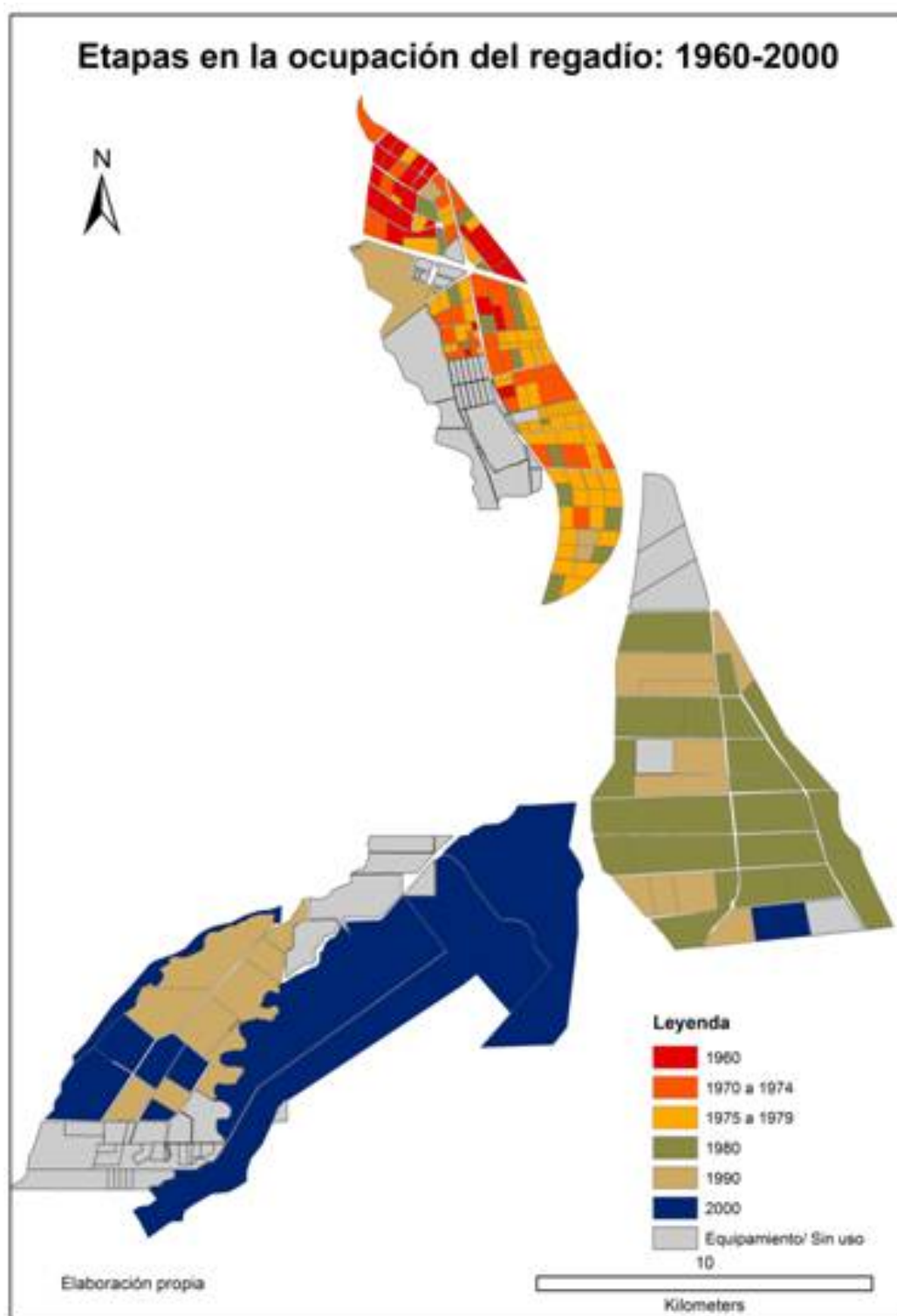
- Finalmente, el discurso de la política pública y el modelo de regulación local durante los años '90 del siglo pasado se mimetizó con el modo de regulación adoptado a escala nacional, esto es, se articuló en torno a la idea central de retirada del Estado de la actuación directa sobre el territorio, asociada a una política de atracción de grandes capitales. Representa, por lo tanto, una vuelta al discurso modernizador y eficientista del proceso militar, con la particularidad de que, en el actual contexto, deriva en un proceso de creciente exclusión de los antiguos *chacareros*, que no entran en el nuevo modelo de ausencia estatal y necesidad de fuertes inversiones en un mercado altamente competitivo, además de cargar, desde el discurso oficial, con todo el peso de la responsabilidad por el atraso en el desarrollo de un territorio que, llegado este momento, no había logrado superar siquiera la etapa de despegue.

El Mapa 6.1 ofrece un panorama de conjunto del proceso de ocupación de tierras de regadío en el Alto Colorado pero, sobre todo, una interesante síntesis de los cambios de rumbo experimentados las políticas públicas a lo largo de los períodos identificados más arriba y que se tratan a lo largo del presente capítulo.

¹ Muestra, en parte, de cierta irracionalidad de las políticas públicas si se considera que desde hacía algunos años dicha noción y su efectividad como política pública de desarrollo había comenzado a ser puesta en duda en los grandes foros latinoamericanos.

Más concretamente, la imagen invita a subrayar dos tipos e cuestiones: por un lado, un modelo de ocupación claramente diferenciado entre El Zauzal y su ampliación, al norte y las secciones I y V al sur y, por otro, el desigual ritmo de ocupación de ambas porciones de territorio.

Mapa 6.1. Etapas en la ocupación del regadío en el Alto Colorado



Fuente: elaboración propia

De ese modo, el parcelamiento en *chacras* de pequeña superficie –entre 5 y 20 hectáreas- al norte del área, viene a dar cuenta del hecho de que la ocupación de El Zauzal y su ampliación en torno al núcleo urbano de 25 de Mayo, se realizó según el modelo de “colonización social”, es decir, teniendo como premisa fundamental la distribución de la tierra, y con la mira puesta en un modelo productivo adaptado a una relativamente baja necesidad de tierra como factor de producción: la fruticultura bajo riego. Queda también en evidencia que se trató de un proceso relativamente lento, puesto que, como puede observarse, la ocupación de las 4.000 hectáreas de esta porción del territorio se realizó a lo largo de dos décadas.

El quiebre con ese modelo de política pública se hace evidente en la cartografía cuando se centra la atención en los perímetros de regadío ubicados al sur de El Zauzal –como se ha mencionado en el capítulo anterior, las Secciones I y V de regadío-. El parcelamiento de estos dos últimos espacios –especialmente el de la Sección V- respondió a un modelo de política pública diferente, basado en dos premisas muy claras: atraer capital privado a la zona, por un lado, y propiciar un rápido avance en la ocupación de tierras, por otro. El avance en la ocupación de esas tierras fue, evidentemente, más importante que en el caso anterior. Si las 5.500 hectáreas de la Sección I se ocuparon –al menos en los papeles- en el lapso de una década, en el caso de la Sección V, sus 7.600 hectáreas se completaron aún más rápidamente.

La contrapartida de ese proceso fue, como veremos, un importante proceso de concentración de la tierra en pocas manos bajo el modelo de “enclaves productivos” sin mayor relación con el territorio y sin casi consecuencias para el desarrollo del mismo.

2. De la planificación desarrollista a la concreción del proyecto (1940-1976)

“Si apoyándonos en la obra (...) del Puente dique de Punto Unido de El Zauzal, (...) trazamos un círculo de 70 / 80 Km. de radio, encontramos concentrados dentro del mismo un conjunto de recursos naturales y circunstancias favorables para su aprovechamiento que pocas veces se presentan en el país. La sola enumeración de ellos, (...) y el apoyo que mutuamente pueden prestarse en su desenvolvimiento, no es aventurado predecir que, a poco que la región se planifique en forma integral y sin sujetarse a límites políticos, ella puede significar, dentro de los próximos veinte años, un verdadero impacto en la economía nacional.”

Edgar Morisoli². (1983): “Apuntes sobre el proceso de poblamiento de la cuenca media del río Colorado”

2.1. Introducción: el “descubrimiento” pampeano del río Colorado

Durante las décadas de 1940 a 1960 la cuenca del Colorado había seguido una trayectoria muy diferente que la floreciente cuenca del Negro. En los primeros años de este período permanecía casi inexplorada, al menos racionalmente, puesto que incluso en las áreas con actividad de regadío de alguna importancia, como las localizadas en la provincia de Buenos Aires –partidos de Villarino y Patagones no había habido hasta el momento “un plan orgánico para el establecimiento de los sistemas de regadío (...)”³ (Ballester, 1942:9)

En la zona que nos ocupa, el Alto valle del Colorado, el estado de ocupación antrópica del territorio era incipiente. Sólo ocho rudimentarios canales regaban las tierras de 45 colonos en la margen izquierda del río (25 de Mayo) abarcando unas 550 hectáreas de valle, mientras que en la margen derecha (Catriel, provincia de Río Negro) 14 canales regaban unas 850 hectáreas pertenecientes a 55 colonos. (Ballester, 1942:7)

La ocupación precaria, tanto desde el punto de vista de la tenencia de la tierra como de las actividades productivas, y la débil presencia estatal caracterizaban originalmente, como hemos visto, al territorio aquí estudiado (Tabla 6.1). Sin embargo, este período tiene la importancia de que durante el mismo se establecen algunos de los principales

² Edgar Morisoli es un agrimensor nativo de la provincia de La Pampa, más conocido por su obra poética dedicada sobre todo a la tierra pampeana, su paisaje y su gente. En su actividad profesional estuvo siempre vinculado a la problemática hídrica en la provincia y entre los diversos cargos ocupados como funcionario provincial estuvo el de presidente del Ente Provincial del Río Colorado entre diciembre de 1987 y marzo de 1990 momento en el que fue nombrado Secretario de Recursos Hídricos de la provincia.

³ Este autor (Ballester, 1942:9) señala la falta de un plan organizado de riego en el bajo valle del Colorado en la provincia de Buenos Aires haciendo alusión a que “hay canales abandonados, hay canales reconstruidos después de crecidas, siguiendo trazados alterados o dificultados por la negativa de servidumbres de acueductos, hay propiedades que reciben riego por diferentes canales pudiendo unificarse en un solo sistema con economía de agua y explotación”, para indicar a continuación que “la tentativa más seria para un proyecto de conjunto tuvo origen en un estudio que formuló el Ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico, en 1915”

argumentos que llevarían, por un lado, a impulsar la iniciativa del estado provincial pampeano en la porción superior del Colorado y, por otro, a configurar las características básicas que tendría esa colonización⁴.

Tabla 6.1. Distribución de superficies estimadas de regadío sobre la cuenca del Colorado (1942)

	Superficie regable (hectáreas)	Superficie bajo riego (1942) (hectáreas)	Superficie bajo riego (1942) (%)
a. Valles inmediatos al río			
Peñas Blancas, Catriel y 25 de Mayo (LP)	55.000	1.400	2,5
Valle de 25 de Mayo hasta Fortín Uno	5.000	40	0,8
Fortín Uno a Meridiano V	20.000	4.100	20,5
Villarino (Buratovich y Pedro Luro)	100.000	30.000	30
Patagones (Hacia Villalonga)	80.000	10.000	12,5
TOTAL	260.000	45.540	17,5
b. Valles distantes del río			
Zona de Médanos y Origone	80.000	0	
Superficie total	340.000	45.540	13,4

Fuente: Ballester, R. (1942)

Se trata de dos cuestiones centrales, puesto que permiten observar claramente cuáles eran los objetivos que dicha iniciativa estatal buscaba en la zona, pero también clarificar los orígenes de dos cuestiones que luego aparecieron como debilidades u obstáculos en la trayectoria territorial: la localización del área de colonización inicial algo descentrada y alejada de vías de comunicación, puertos o centros urbanos de importancia y el carácter “social” de la colonización, que sintetizaba la intención de poblamiento y distribución de la tierra.

La provincia de La Pampa fue la primera en impulsar un plan de gobierno orientado a la puesta en valor de las tierras susceptibles de ser regadas por las aguas del Colorado.

En el Primer Congreso Argentino del Agua de 1941, los representantes del por entonces Territorio Nacional de la Pampa Central, presentaron los argumentos que sostenían la necesidad de un “Estudio sobre irrigación y colonización del Alto Valle del Río Colorado”, los mismos esgrimidos un año antes por el gobernador del territorio Miguel Duval ante el Ministerio del Interior con el objeto de persuadirlo para obtener apoyo en ese sentido. (Duval, M., 1946:3)

⁴ Debe decirse también que, en este período, la iniciativa pampeana jugó un importante papel en el despertar del renovado interés por la explotación organizada de la cuenca. Fomentó los primeros estudios de la misma tanto como el debate, a partir de los mismos, entre las provincias ribereñas que dieron lugar a las seis conferencias de gobernadores en las cuales se determinaron definitivamente las obras hidráulicas y la distribución interprovincial de caudales.

El Territorio de la Pampa Central constituía un vasto espacio, particularmente representativo de ciertas de ciertas problemáticas sufridas por los espacios rurales de Argentina.

En primer lugar, una vez alcanzados los límites de la frontera agropecuaria de la pampa húmeda, se dibujaba un vasto espacio periférico en torno a la misma caracterizado como hemos visto por su aridez. Las precipitaciones –de entre 250 y 500 mm. anuales- no permitían allí más que una ganadería vacuna extensiva en explotaciones de gran superficie. Las limitaciones ecológicas propias de esos campos se habían visto agravadas, además, por un importante período de sequías durante la década de 1930, que habían incrementado la dureza de las condiciones generales de vida y el empobrecimiento general de la actividad económica.

De esta manera, la ocupación de la tierra en grandes extensiones de propiedad privada hasta los límites en que era posible una explotación racional de la tierra, sólo dejaba lugar hacia el oeste para una explotación de subsistencia dominada por la producción caprina y ovina. La base de esta actividad económica era sumamente precaria, puesto que los productores la desarrollaban en calidad de ocupantes de tierras fiscales.

Esta situación traía aparejado un fuerte despoblamiento rural que en La Pampa se hacía sentir con fuerza en sus departamentos de la porción occidental de la provincia, creando en la porción oriental –la más urbanizada y próspera, por formar parte de los márgenes occidentales de la *pampa húmeda*” una importante problemática socioeconómica. En ese contexto, el trabajo antes mencionado señalaba que “los cultivos hechos en forma desordenada y extensiva, están supeditados constantemente al arbitrio de los factores meteorológicos; no se aplican métodos racionales en el laboreo del suelo, ni hay un aprovechamiento integral e inteligente de los productores del mismo; la población rural carece de capacitación técnica y de arraigo a la tierra; los agricultores fracasados y los elementos nativos sin trabajo permanente forman legión y medran en los alrededores de los núcleos urbanos a expensas de la caridad pública. Hay un caudal de energías humanas en estado latente que es necesario, absolutamente necesario, encauzar y orientar hacia finalidades provechosas”. (Duval, M., 1946:8)

Diez años más tarde, la situación no había mejorado mucho. En un discurso sobre “Obras de riego y Proyectos de colonización”, el ministro de Obras Públicas de la provincia (Arriaga, 1956) señalaba: “La Pampa es una Provincia que puede y debe ubicarse entre las llamadas pobres, si para determinar la calificación han de tenerse en cuenta las fuentes de producción que se conocen hasta la fecha. Pocos años más y su presupuesto apenas alcanzará para mantener la máquina burocrática y realizar alguna pequeña tarea de conservación. Su industria básica, la agrícola ganadera, está desarrollada al máximo, desde que todas las tierras aptas son ya explotadas. En esa actividad no queda nada por descubrir, apenas aspirar a un incremento de la producción merced a los adelantos técnicos

o a una mayor dedicación del hombre. Todo sujeto siempre a la trágica amenaza de los ciclos de sequía.”⁵

El río Colorado representaba para la provincia de La Pampa⁶ la solución más apropiada para esos problemas al ofrecer un conjunto único de recursos en el contexto provincial: la presencia de un curso de agua permanente sobre tierras fiscales susceptibles de ser aprovechadas en un plan colonizador, estatal. Por ello, se señalaba, “el valle del río Colorado puede y debe ser colonizado, como lo ha sido el del río Negro⁷, mediante la ejecución de obras de regadío que den destino industrial a los millones y millones de metros cúbicos de agua que van a perderse estérilmente en el mar”. Y ello debía hacerse fundamentalmente a partir de la iniciativa estatal dado que “(…) muy poco cabe esperar de la iniciativa privada de esas comarcas, de tan escasa densidad demográfica y aisladas, en consecuencia por la falta de medios de comunicación.” (Duval, M., 1946:6)

En el marco de ese argumento, se tejían al menos dos cuestiones que revelarían gran importancia en el futuro: la localización de los primeros pasos de la colonización y las características que debía revestir la misma.

En relación con la primera, se determinaron desde un principio dos opciones para dar comienzo a la ocupación de las márgenes pampeanas del Colorado: el departamento de Caleu Caleu, en el este y el de Puelén, en el extremo sudoccidental de la provincia.⁸ Aunque la primera de ellas era para algunos la opción más adecuada debido a la cercanía al

⁵ Del mismo modo, el diario porteño *La Nación* (27/08/1956) se hacía eco de esta situación al señalar que “A principios del siglo, La Pampa se presentaba al mundo como una tierra de promisión. Era una reserva natural de todo lo que la naturaleza había acumulado para constituir un valioso patrimonio. (...) Lo que antes era una bendición es ahora un desastre. Las posibilidades que se habían pronosticado se han desvanecido. La miseria actual es una advertencia de la Providencia sobre la imprevisión de los hombres. Estos han talado los bosques, han arado los pastizales, han dejado secar las lagunas, persiguiendo el lucro de la explotación inmediata. Sin preocuparse del porvenir, han convertido en desierto lo que antes abundaba con las riquezas de la flora y la fauna nativas.”

⁶ La provincia de La Pampa, junto a la de Buenos Aires son las que poseen mayor superficie de ser dominada por las aguas del Colorado a partir del regadío. Sin embargo, la importancia que este curso de agua tiene en la economía de la provincia más importante y próspera del país, se limita a un porción muy marginal del territorio de la misma. La mayor parte del territorio de la provincia de Buenos Aires constituye la llamada “pampa húmeda bonaerense” una de las llanuras ecológicamente más favorables del mundo, con lo cual la necesidad de aprovechamiento de un curso de agua sobre una superficie tan reducida de su territorio constituye, contrariamente a lo que sucede en La Pampa, un tema de menor importancia.

⁷ Queda claro en esta frase el modo en que la colonización del Río Negro comenzada cuarenta años antes se hallaba fresca en la mente de quienes intentaban impulsar el aprovechamiento del Colorado. Es una idea que permanecería a lo largo de los años y que se encuentra en la base del tipo de colonización que finalmente se realizó, tanto en las superficies en que fue subdividida la tierra como en el tipo de cultivos que se promovieron.

⁸ Conviene señalar aquí, aunque no sea este el momento de la discusión, que esta es para algunos una cuestión central en relación con los factores determinantes del fracaso del proyecto. Aunque no he tenido oportunidad de encontrar ningún trabajo escrito sobre la cuestión, si se ha tenido la oportunidad de escuchar en algunas ocasiones a lo largo del trabajo de campo realizado, la reflexión en torno a si haber comenzado la colonización por el departamento de Caleu Caleu, próximo al puerto de Bahía Blanca y a las vías férreas del F.C. del Sud, hubieran asegurado el éxito de la empresa.

ferrocarril y los puertos, el inicio de la empresa colonizadora por parte del Estado provincial privilegiando esta última localización obedece al menos a dos motivos:

- En primer lugar, se trataba de una localización ideal para comenzar a dinamizar la porción de la provincia más “descuidada” por la iniciativa privada, otorgando nuevas oportunidades a su escasa y pauperizada población dispersa, e incluso atrayendo población desde la porción más próspera de la provincia, así como de otras provincias e incluso del extranjero.

- En segundo término, el Alto valle del río Colorado –incluyendo no sólo la porción pampeana en torno a 25 de Mayo, sino el municipio de Catriel en la ribera opuesta del río y Peñas Blancas, aguas arriba, en la provincia de Río Negro como la anterior- había experimentado desde principios de siglo una ocupación que la gran crecida de 1914 transformó en precaria⁹ pero que implicaba la presencia de algunos ocupantes que mantenían viva la presencia de la colonia.

- Los estudios efectuados por la recientemente creada Dirección de Estudios y Obras de Riego de la provincia señalaban como más factible – por costos y velocidad- comenzar la ocupación por el alto valle del Colorado.

- Finalmente, las características descriptas de la *problemática* a enfrentar, hacían que la colonización debiera tener un carácter eminentemente “social”. En otras palabras, la misma debía estar regida por la entrega de tierras en una magnitud capaz de solucionar el problema de la falta de empleo rural a la mayor cantidad de gente posible.

Desde el gobierno del por entonces Territorio Nacional de la Pampa Central se hacía alusión a la “(...) necesidad de crear en el campo un nuevo ambiente, despertando entre los agricultores y productores la conciencia de sus intereses solidarios; infundirles hábitos económicos superiores, independizarlos de la especulación, asistirlos con créditos y asesoramiento.” (Duval, M., 1946:7) Se trataba de una política que, si bien tenía sesgos claramente asistencialistas y populistas, era también consciente y coherente del capital humano con el que contaría la colonización, es decir peones de campo, faltos en su mayoría de toda instrucción, escasa o nula capacidad económica y, en una gran mayoría de los casos y por haberse desempeñado en tareas agropecuarias en tierras de secano, una total inexperiencia en actividades de regadío.

⁹ Por falta de algún impulso privado de envergadura y absoluta carencia de fomento estatal.

2.2. La política pública (1940-1960): tres décadas de debates y proyectos con escaso reflejo territorial

A partir de la Conferencia del río Colorado, y la creación de organismos técnicos provinciales, comenzó a arraigar en la provincia de La Pampa, en consonancia con la orientación de la política nacional hacia finales de la década de 1950 y comienzos de la siguiente, un discurso fuertemente arraigado en el desarrollismo y la planificación.¹⁰

En ese marco, y en paralelo a los estudios que llevaba a cabo la COTIRC (Comisión Técnica Interprovincial del río Colorado), la provincia de La Pampa llevó adelante estudios que, en consonancia con la política nacional, apuntaban al aprovechamiento integral de la cuenca en territorio provincial.

En este sentido, los dos trabajos que dan lugar al diseño definitivo de un área de regadío y a dotar de cierta envergadura la política pública en las márgenes pampeanas del alto valle del Colorado son los de los ingenieros F. Tapper (1958) y J. Gandolfo (1962), que continuaron de algún modo los estudios seminales del Ing. Ballester (1942).

Se trataba de proyectos, -especialmente en el segundo caso- de “ingeniería territorial” en los que el foco de atención estaba puesto en la creación de grandes obras de infraestructura hidráulica e hidroeléctrica, con vistas a armonizar el desarrollo de esa región periférica con las zonas centrales del país a través de la generación de riqueza derivada del impulso a la agroindustria, la industria procesadora de minerales y la producción energética.

Quizás por tratarse de los primeros pasos, en que el territorio en sí mismo debía construirse de la nada, el objeto de estudio central de estos trabajos era la infraestructura civil e hidráulica, en tanto otros aspectos de la política pública en el área no se desarrollaban tanto. En todo caso el carácter de “proyecto de ingeniería civil e

¹⁰ En Argentina, como en otros países del mundo en la misma época, la propuesta desarrollista impulsada desde el gobierno del presidente Frondizi a partir de 1958 consistía en generar un complejo industrial integrado, dando especial impulso a industrias tales como la siderurgia, química, celulosa y papel, maquinarias, equipos, etc. Además, debía perseguirse una política de explotación plena de los recursos naturales: era absolutamente prioritario incrementar la producción doméstica de petróleo y gas natural, lo que tendría el doble efecto de reducir la dependencia de las importaciones de esos recursos y de estimular las inversiones en la industria petroquímica y química a las que, como ya se mencionara, también se les daba prioridad. Acompañando este desarrollo, debían expandirse elementos claves de la infraestructura económica, tales como la red de transporte vial, los aeropuertos, la hotelería y la provisión recursos eléctricos. El objetivo final era crear las condiciones para que la industria contara con un mercado suficientemente grande y unificado a nivel nacional. Por eso era primordial una expansión armoniosa de todas las regiones del país que permitiera el desarrollo y la integración de la economía nacional. El establecimiento de prioridades, justamente, se hacía en función de separar lo que era estructural y básico para el desarrollo de lo que no lo era. (...) [El gobierno] intentó más tarde institucionalizar su visión a través de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en setiembre de 1961. Se trataba de un organismo esencialmente consultivo y técnico, que tenía la misión de precisar los objetivos a largo plazo del desarrollo y analizar las condiciones en que deberían desenvolverse todos los sectores sociales para lograrlo.” Escudé, C. y Cisneros, A. *dirs.* (2000: Tomo XI. Cap.23, p.25)

hidráulica”, sacaba del centro del debate aspectos tan importantes como los estudios sociodemográficos, agronómicos y productivos. Se imponían, por lo tanto, ciertas debilidades de partida en este proyecto que tenían relación, desde nuestro punto de vista con tres aspectos:

Por un lado, la noción de “polo de desarrollo” implicaba en ese contexto el incremento poblacional al que dichas infraestructuras territoriales darían lugar, pero la colonización, sus potenciales problemáticas y dinámicas no ocupaban un lugar central en el análisis. Sólo en el caso de F. Tapper (1958), como veremos, esta problemática es presentada como un aspecto de importancia estratégica en el proyecto que se emprendía.

Por otra parte, los estudios agronómicos mantenían, como hemos visto, un nivel de generalidad bastante importante, los estudios edáficos a nivel de detalle eran inexistentes, y la tecnología apropiada para su estudio no estaba suficientemente desarrollada. Es importante destacar esta cuestión, puesto que es uno de los datos que permite en cierto modo entender el comienzo de la colonización en una porción de tierra – El Zauzal y su ampliación- en la que los mismos no eran, precisamente, los de mayor calidad.

En estrecha relación con los dos puntos anteriores, tampoco parecen haber existido trabajos de cierta extensión y profundidad en relación con el tipo de producción que se llevaría a cabo, en particular, el tipo de especies a cultivar. Se planteaba, en términos generales, la producción frutícola dado que, por un lado, se la consideraba apropiada a las condiciones ambientales de la zona y, por otro, se la asociaba a la experiencia exitosa del alto valle del río Negro.

2.2.1 De las reivindicaciones iniciales al diseño definitivo del proyecto: el “polo de desarrollo”: el plan del Ing. Ballester (1942)

Los reclamos efectuados por el gobernador Miguel Duval al Ministerio de Obras Públicas de la Nación contribuyeron sin duda a reactivar los estudios relativos al aprovechamiento integral del río Colorado. Sin embargo, las recomendaciones iniciales, con base en estudios preliminares, no apuntaban a dar solución a los problemas planteados por el gobernador pampeano, sino, antes bien, a dar solución a cuestiones de otra índole planteadas en los valles inferiores de la cuenca en territorio de la provincia de Buenos Aires.

Da cuenta de ello el trabajo publicado en 1942 bajo la autoría del Ing. R. Ballester en el que si bien, como señala el autor, la falta de estudios detallados hasta ese momento imposibilitaba establecer conclusiones precisas sobre el tipo y alcance de cada una de las obras necesarias para la sistematización y aprovechamiento de las aguas del Colorado, se

señalan en términos generales las obras y espacios de actuación prioritarios para dar comienzo a la misma.

La colonización de los extensos valles de la cuenca superior -25 de Mayo y Catriel- constituían, en ese marco, una opción concreta. Se señalaba en ese sentido que “si se ejecutara un sistema de riego eficiente y se entregara la tierra a colonos residentes y a precios casi nominales, podrían crearse colonias prósperas.”(Ballester, 1942:7). No obstante ello, y en línea con lo manifestado en las conclusiones de los primeros reconocimientos de la cuenca realizados en 1898 por la Comisión Cipolletti¹¹ (Morisoli, 1983), se pensaba que la distancia al ferrocarril -la estación más cercana, Contralmirante Cordero, sobre el río Negro, se encontraba a unos 120 kilómetros al sur de nuestra área de estudio- imponía fuertes limitaciones a un proceso de ese tipo, condicionando incluso el tipo de producción que debía consistir en “(...) alfalfares para ganado y producción de semilla y pequeñas plantaciones de frutales y hortalizas de consumo local.” (Ballester, 1942:7)

En consecuencia, el foco de las recomendaciones de política se centraban en los valles inferiores, en el sur de la provincia de Buenos Aires, al señalar que “(...) en el orden de conveniencia económica los valles del tramo inferior deben considerarse en primer término, con un tipo de regadío y colonización apropiada.” (Ballester, 1942:3) En ese contexto, el problema central a solucionar, era el de la estacionalidad de su régimen hidrológico, que debía “(...) estudiarse y realizarse en primer término para disminuir los caudales de crecida que inundan los valles inferiores y, en segundo término para el aumento de los caudales en el comienzo de la primavera, que es de notoria deficiencia para el eficaz aprovechamiento de toda la superficie regable.” (Ballester, 1942:12)

Las obras necesarias debían concretarse, por lo tanto, en la construcción de una presa de regulación de caudales a localizarse en el curso medio del río, en la zona del paso Huelches, considerada una ubicación ideal puesto que “(...) los caudales de estiaje pueden ser íntegramente aprovechados en las zonas de los valles anteriores al embalse con el agua retenida en los mismos.”

Se trataba de una solución que aseguraba condiciones adecuadas de regadío a una extensa zona del curso medio e inferior, pero que condenaba al más absoluto retraso a la

¹¹ Como señala E. Morisoli (1983:13), los primeros relevamientos sistemáticos sobre la cuenca del Colorado fueron encargados, en el marco de la Ley 3.927 sobre irrigación, por el presidente de la república, J.A. Roca al “prestigioso hidráulico italiano” Ing. César Cipolletti en 1898, es decir, a poco de finalizada la campaña al desierto. Resulta de interés señalar que se trataba de una tarea que incluía el estudio de las cuencas de los ríos Neuquén, Limay, Negro y Colorado, es decir, las principales cuencas del norte patagónico, lo que deja constancia de la importancia que la cuenca tenía para el Estado nacional por aquel entonces. Los informes resultantes de dicho estudio, aconsejaron que el desarrollo agrícola de la cuenca que nos ocupa comenzara por el tramo comprendido entre Huelches y Melicurá, es decir en la porción media e inferior, debido a la cercanía de la principal obra de infraestructura, -la línea ferroviaria de Bahía Blanca a Neuquén- haciendo que “por mucho tiempo, quedara marcado el rumbo de la acción del Estado Nacional sobre el río Colorado dentro de las recomendaciones del informe Cipolletti.”

porción superior. Como señala Morisoli (1983:20), por aquella época, “(...) el río fue estudiado ‘del mar hacia tierra adentro’, en búsqueda de un lugar adecuado para la obra que solucionara los problemas de inundaciones de la cuenca inferior, y hallado éste en Paso Huelches¹², el examen de las perspectivas de desarrollo hacia aguas arriba merecieron un examen totalmente superficial.”

En definitiva, entre los factores que llevaban las miradas hacia la cuenca inferior del Colorado, se encontraban razones concretas, como la cercanía al ferrocarril –todo el valle inferior y la mayor parte del valle medio se encontraban bajo influencia inmediata de la línea del ferrocarril del Sud-, además de la cercanía al puerto, a lo que se sumaba la extensa porción de territorio factible de ser regada en la provincia de Buenos Aires, que como se ha señalado más arriba en el Tabla (6.1) alcanzaban las 80.000 Has.

Se trataba de necesidades de diversa índole que implicaban diferentes puntos de partida, tanto para las acciones a llevarse a cabo en la cuenca, como para la localización de las obras de infraestructuras necesarias. Incluso podría considerarse también que La Pampa hubiera intentado iniciar la colonización por el extremo sudoriental, sobre el vértice que comparte con las provincias de Río Negro y Buenos Aires, aprovechando las ventajas de una localización más favorable y coordinando esfuerzos con las otras dos provincias, con cierto adelanto relativo en la puesta en producción de tierras bajo riego. Sin embargo, dicha estrategia no se ajustaba a lo que se consideraban necesidades prioritarias en aquel momento, a las que hemos hecho mención más arriba.¹³

De esta manera, puede comprenderse que ante el gobierno nacional pesaban más los intereses de la poderosa provincia vecina frente a las urgentes necesidades sufridas por el territorio aquí estudiado¹⁴. Esto quizás explique también que la vuelta del centro de atención a la porción superior de la cuenca, a falta de una adecuada atención por parte del gobierno nacional, sólo se produjera tres lustros más tarde cuando, una vez fundada la nueva provincia sobre la estructura del Territorio Nacional de la Pampa Central, el

¹² En la Segunda Conferencia del Río Colorado (Santa Rosa, 22/06/1958) las provincias ribereñas solicitaron al Poder Ejecutivo Nacional el inmediato llamado a licitación, adjudicación y ejecución de la presa y central hidroeléctrica de Huelches. Sin embargo, la obra no se puso en marcha y hacia 1970, a partir de un acuerdo entre las provincias de La Pampa y Río Negro, el interés se centró en la construcción, aguas arriba de la anterior, de la presa de embalse Casa de Piedra

¹³ No existen indicios de intentos de proyectos en común entre algunas de las provincias que más bien trataban la problemática atendiendo a sus propios intereses particulares.

¹⁴ El hecho que el estado de avance de los estudios se halla realizado en la ciudad de Bahía Blanca, principal centro urbano del sur de la provincia de Buenos Aires, y no en Santa Rosa (La Pampa) constituye un indicio importante en este sentido, y que guarda coherencia con las recomendaciones hechas en el estudio. El Director General de Riego del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, Rodolfo Ballester, quien dirigía los mismos, argumentaba la realización de su conferencia dando a conocer sus resultados en aquella ciudad (Ballester, 1942:3) diciendo que el río Colorado “(...) no está en la ciudad, es cierto, pero considero a Bahía Blanca el arco de entrada a la vasta Patagonia. Desde Bahía Blanca arrancan las grandes líneas troncales ferroviarias hacia el Oeste a Roca, Neuquén y Zapala, y hacia el Sud a Patagones, San Antonio y Bariloche. Las rutas nacionales número veinte y dos y tres que siguen respectivamente las mismas direcciones de los ferrocarriles tienen en esta ciudad su arranque inmediato y hasta obligado.”

gobierno provincial y un sector de la sociedad impulsaran nuevamente la idea de la puesta en valor del Colorado como estrategia de superación de las debilidades socioeconómicas y demográficas de la misma.

2.2.2. “Intento de un gran plan de obras en Colonia 25 de Mayo”: F. Tapper (1958)

La importancia que la incorporación de las tierras del Colorado tenía para la provincia de La Pampa queda de manifiesto en la pronta creación, inmediatamente después de la provincialización del Territorio Nacional de la Pampa Central, de una Dirección de Estudios y Obras de Riego, al frente de la cual se colocó a Federico Tapper, un profesional de dilatada experiencia en obras de regadío en la provincia de Mendoza.

El área de Colonia 25 de Mayo comenzó entonces a figurar nuevamente en la agenda de la política provincial, aunque las restricciones administrativas y económicas impuestas por una burocracia excesiva dilataran en todo momento el avance de cualquier proyecto (Morisoli, 1983:23). En ese marco, la Dirección mencionada elaboró un informe que constituye el primer diseño de un plan concreto de irrigación y colonización para el aprovechamiento integral de las aguas del río Colorado elaborado por la provincia de la Pampa.

Este trabajo no llegó a un nivel de detalle, siendo, más bien, un esbozo de las ideas en torno a lo que debería constituir la estrategia de actuación sobre el Colorado, que traducía, en líneas generales, las ideas planteadas por Duval casi veinte años antes. Constituye, sin embargo, un antecedente importante, porque la estrategia planteada por F. Tapper en este informe se repetiría más tarde en diversos estudios, y se vería parcialmente concretada en diversos proyectos y obras de ingeniería.

El trabajo presentado por el Ing. Tapper (1958) a la Subsecretaría de Obras Públicas de la provincia de La Pampa –denominado *Intento de un gran plan de obras en Colonia 25 de Mayo*–, da cuenta, sobre todo, de los intereses y las expectativas puestas por la provincia en el desarrollo de la cuenca del Colorado. Debe decirse que, si bien sus sugerencias se traducen en algunas actuaciones concretas, no logran generar un impulso acelerado a las obras, especialmente a aquellas que implicaban un esfuerzo económico y de ingeniería de gran magnitud.

El autor insistía en este trabajo en los argumentos esgrimidos casi veinte años antes en el I Congreso Argentino del Agua por los representantes pampeanos. El más importante de todos era que “el futuro económico de la Provincia estará en relación directa con su extensión regada y la reactivación económica será una realidad por la incorporación de una extraordinaria riqueza, cual es el regadío, a cuyo amparo se establecerán numerosas industrias, de las más variables, como ha ocurrido en las provincias de Mendoza y San Juan y en el valle del río Negro” (Tapper, 1958:4)

En ese contexto, Colonia 25 de Mayo¹⁵ presentaba para el autor una doble ventaja. Por un lado, ofrecía la oportunidad de iniciar un dominio concreto sobre un extenso territorio vacío, por sus características ambientales y el tipo de producción económica desde la expulsión de los pueblos indígenas, pudiendo transformarse en la punta de lanza de penetración al desierto pampeano para su conquista.

Pero, más importante aún, de los relevamientos¹⁶ -en particular, estudios topográficos y altimétricos para determinar la localización de presas, canales y centrales hidroeléctricas- efectuados hasta la fecha, se derivaba la disponibilidad de una importante superficie de suelo factible de ser cultivado. En efecto, de la superficie de Colonia 25 de Mayo, es decir unas 202.250 Has., eran consideradas por ese Informe como aptas para el regadío un total de 192.200 Has. -23.300 Ha. de valle y 168.900 Ha. en la meseta adyacente, al Norte del mismo-.

Esta extensión de terreno tenía, además, una significación especial en términos económicos. En otras palabras, la tarea de puesta en valor del Colorado podía autofinanciarse por el incremento del valor de la tierra y su posterior venta una vez que ésta dispusiera de agua suficiente para el regadío. Afirma el autor en este sentido que “La Ley N° 61/1954 que declara de utilidad pública y sujetas a expropiación a las tierras que son susceptibles de ser regadas por el Río Colorado, brinda la base para financiar las Obras sin otros recursos que la sola venta de las tierras expropiadas. Estas tierras, antes estériles y de escaso valor, por falta de agua, adquirirán un valor extraordinario tan pronto tenga garantizado el derecho de riego mediante una concesión por Ley.”

En ese contexto, el “plan de obras expuesto” en el Informe citado incluía básicamente tres tipos de trabajos: obras para riego, obras de aprovechamiento energético y obras de regulación, además de la construcción de tres centros urbanos y, evidentemente, el inicio de la colonización del área.

Las primeras incluían una presa de derivación de aguas –considerada necesaria para el regadío de más de 10.000 Has. debido a las características de estacionalidad del caudal del río- y un canal de conducción con una longitud total de entre 20 Km. y 80 Km. de longitud –dependiendo de la alternativa elegida-.

A lo largo de dicho canal de conducción se localizarían entre una y tres centrales hidroeléctricas, con una capacidad de generación de entre 60.000 HP y 180.000 HP. Cabe

¹⁵ El autor identifica en su Informe con “Colonia 25 de Mayo” a la porción de territorio “(...) a una extensa zona comprendida entre la ‘Gran curva del Río Colorado’ y la ‘Barda alta’, desde la entrada al valle por la Ruta N° 151 hasta ‘Rincón casa de piedra’, o sea, donde el río vuelve a juntarse con la “Barda alta”. Cómo se menciona en un capítulo anterior el concepto “barda” se identifica con el de meseta. En este caso, hace alusión al nivel más elevado de la estructura de mesetas que, a través de una “Barda chica” de altura intermedia desciende al valle propiamente dicho.

¹⁶ Es importante destacar que hasta ese momento no existían estudios detalladas de suelos ni climáticos de la zona lo que hacía aventurada cualquier “suposición” sobre las posibilidades productivas de la zona.

aclarar en este sentido que la producción energética en el área respondía a dos motivos principales. El primero de ellos era que se veía la posibilidad de abordar la inversión con la venta de energía al sistema nacional una vez que la obra estuviera finalizada. Pero, en segundo lugar, y esto es lo más importante, este objetivo se relacionaba con una cuestión fundamental para el sostén del proyecto, es decir, la de la autosuficiencia energética con el objetivo de su industrialización. Se afirmaba en este sentido que “Colonia 25 de Mayo, en razón de su alejamiento de todo centro energético, agravado por encontrarse próximo a un centro deficitario de energía, tiene como imperativo el procurarse su propia energía para poder industrializar su producción y transportarla envasada por razones de flete (distancia a los mercados).”¹⁷ (Tapper, 1958:10)

El informe de Tapper tiene, finalmente, el valor añadido de señalar muy especialmente un factor que en los años subsiguientes quedó minimizado por la importancia –real pero también política- de las obras de infraestructura que se emprendían: la cuestión de las características que debería asumir la colonización en la zona.

Señalaba en este sentido la importancia central de una colonización adecuada, con el objeto de justificar la importancia de los recursos que las obras de infraestructura pensadas sugerían. Para este autor, el colono, sus capacidades de todo tipo y habilidades en la materia constituían un factor central del proyecto al afirmar que “el éxito de la empresa dependerá de la experiencia en el manejo del agua, de los conocimientos agrológicos, condiciones personales y recursos económicos de los que deban ejercer la práctica del riego y beneficiarse con ello.” (Tapper, 1958:15)

Recomendaba por ello que los primeros colonos fueran “regantes auténticos” (Tapper, 1958:16), es decir, tuvieran la experiencia necesaria como para generar en la zona un saber hacer que se transmitiera luego de generación en generación o permitiera luego incorporar a un colectivo más amplio de población, en particular aquella población rural que, siendo originaria de La Pampa, se caracterizaba por su especialización en la producción ganadera de secano. De esta manera, el objetivo central en esta etapa consistía en atraer población de las regiones caracterizadas por la agricultura de regadío, es decir, las provincias cuyanas –en particular Mendoza y San Juan- y las vecinas Río Negro y Neuquén, sobre la cuenca del río Negro.

De cualquier modo, los estudios y el interés manifiesto por el Estado y la sociedad provincial en el desarrollo de la zona no tendrían un correlato en acciones concretas hasta avanzada la década del '60. Al iniciarse la acción del Estado provincial en la zona al comienzo de la década del '50, nuestra área de estudio “(...) alcanzaba apenas a 250

¹⁷ En el mismo sentido y en línea con las ideas dominantes de los polos de desarrollo afirmaba (Tapper, 1958:17) que “Con energía abundante, permanente y barata se facilitará la explotación de sus salinas y fuentes de aguas subterráneas, contribuyendo al desarrollo de los recursos naturales. Fomentará la radicación de industrias que utilizarán o transformarán materias primas originarias de la provincia.”

hectáreas regadas, en parcelas de caprichosa disposición y configuración, ya que los cultivos y la habilitación de tierras habían avanzado, sin ningún planeamiento técnico, buscando los sectores de más fácil dominio.” (Morisoli, 1983:19)

2.2.3. El aprovechamiento múltiple del río Colorado: J. Gandolfo y el proyecto definitivo para el desarrollo territorial (1962)

La I Conferencia del Río Colorado de 1956 había dejado en claro a la provincia de La Pampa dos cuestiones en relación con sus intereses sobre el aprovechamiento de la cuenca. Por un lado, los intereses divergentes de las diferentes provincias condóminas; por otro, el avanzado estado de los estudios y actuaciones sobre la cuenca de las demás provincias, en particular de la provincia de Mendoza, cuya economía estaba fundada en el regadío y reunía por lo tanto amplia experiencia en el tema. Preocupaba especialmente el hecho que ésta última quisiera derivar aguas de los principales afluentes del Colorado –los ríos Grande y Barrancas- para alimentar sus otras cuencas, donde se localizaban los principales sistemas de regadío.¹⁸

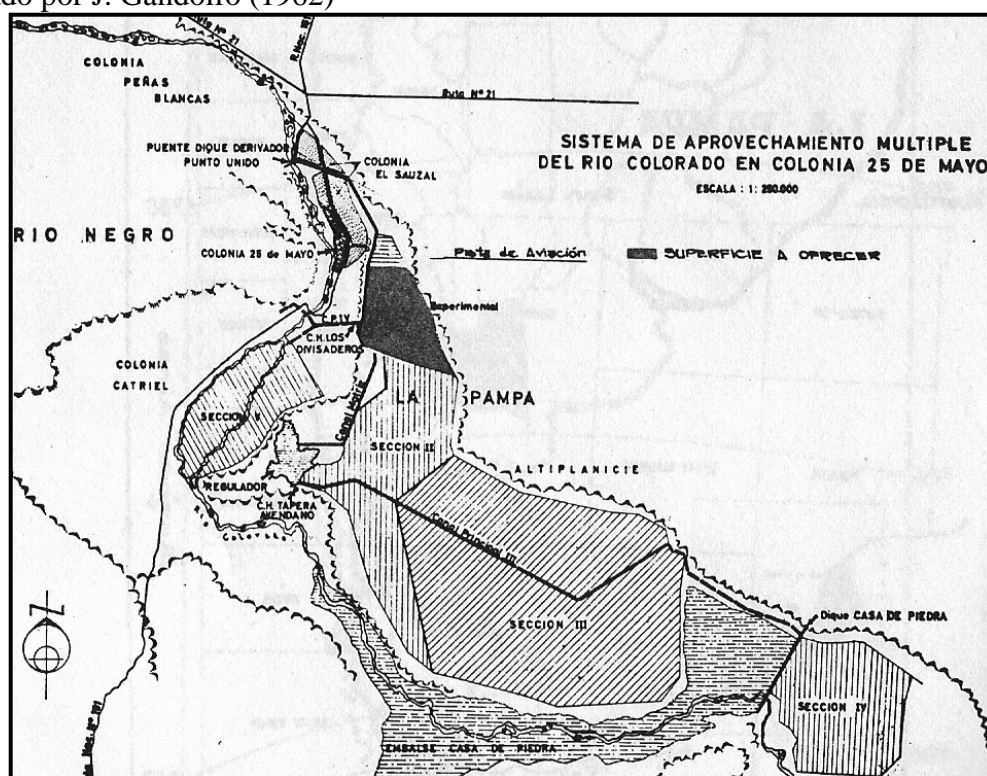
La provincia de La Pampa –creada como se ha dicho, en 1954- no tenía trabajos y sólo había logrado conformar un pequeño núcleo de técnicos, por lo que urgía emprender acciones que pusieran de manifiesto el interés de la provincia en el Colorado. En otras palabras, debía avanzarse en proyectos concretos demostrando además la voluntad política de invertir en la zona para llevarlos adelante.

A comienzos de la década del '60 –más concretamente entre 1954 y 1962- sólo se habían realizado obras hidráulicas para el regadío en El Zauzal. Es en éste último año en que el Ing. J. Gandolfo presenta por primera vez un diseño de aprovechamiento múltiple del río Colorado, con la descripción y cálculo de costos de las obras hidráulicas necesarias, incluyendo el diseño de las diferentes secciones de riego que constituirían la razón de ser de dichas acciones.¹⁹

¹⁸ Este hecho queda reflejado en un reportaje efectuado al Ing. F. Tapper (23/08/1956) en ocasión de la realización de la I Conferencia del río Colorado cuando afirma “Sabemos que Mendoza tiene adelantados sus estudios para desviar dos afluentes del Colorado hacia la cuenca hidrográfica del Atuel, lo que restaría al río con un 10% de su caudal. Menester es convenir, de acuerdo con lo esbozado, que estamos ante un problema verdaderamente serio para el reparto del agua entre las cinco provincias interesadas (...)”. En Anales de la Conferencia del río Colorado. Santa Rosa. La Pampa. 1956.

¹⁹ El estudio del Ingeniero Gandolfo, toma como base un trabajo de consultoría que la COTIRC –Comisión Técnica Interprovincial del río Colorado- creada en 1957 como resultado de la primera Conferencia del río Colorado. En enero de 1961, dicha Comisión encarga a un consorcio consultor internacional Italconsult-Sofrelec un trabajo para estudiar las posibilidades de aprovechamiento integral de la cuenca del Colorado que es entregado por la misma en Diciembre de ese año. Se trata de una importante obra de varios tomos que, como señalan los propios consultores en carta a la Comisión (Diciembre de 1961) no constituye un “plan integral de desarrollo del territorio, pero ya se determinan las líneas sobre las que podrán basarse estudios posteriores para llegar a establecer dicho plan”. Resulta interesante destacar que la firma Sofrelec -Societe francaise d'ingenierie et d'applications electriques- ha llevado adelante trabajos similares durante esta época en diversas cuencas latinoamericanas, en tanto la italiana Italconsult ha pasado de ser una joven empresa consultora por aquellos años –en 1962 sólo tenía cinco años de vida- a una gran empresa con importante

Mapa 6.2. Sistema de Aprovechamiento Múltiple del río Colorado en 25 de Mayo diseñado por J. Gandolfo (1962)



Fuente: Gobierno de La Pampa. "Ofrecimiento público de tierras bajo riego" (1979).

Desde el punto de vista hidráulico, el proyecto (Figura 6.1) iniciaba en el puente-dique derivador "Punto Unido"²⁰ –actual cabecera del sistema- y, tras más de 90 kilómetros de extensión del canal principal de riego, finalizaba aguas abajo de la actual presa de "Casa de Piedra", en la planicie de Curacó.

Incluía dos centrales hidroeléctricas –"Divisaderos" y "Tapera de Avendaño"- ésta última captaba el agua de un gran lago regulador de 1.900 hectáreas a ser utilizado además para "otros usos, como la piscicultura y los vinculados al turismo y los deportes" (Gandolfo, 1962:1). La generación de electricidad tenía dos objetivos claramente establecidos. Se trataba, por un lado, de vender energía en el alto valle del río Negro y en el mercado nacional para amortizar las obras y contribuir a la evolución de todo el sistema. Pero, además, se preveía que el incremento de la población y la actividad local generarían además una demanda en el propio territorio.

cantidad de obras en el mundo subdesarrollado. El trabajo por ellas realizado constituye en todo caso, una de los grandes contratos de consultoría generados en los frustrados intentos de desarrollo de la cuenca.

²⁰ Cabe señalar que la función de esta obra como puente entre las provincias de La Pampa y Río Negro, no era menor puesto que hasta ese momento se cruzaba el río en una balsa. La función de enlace carretero entre ambos territorios tenía una importante función estratégica para vencer esa "franja desértica" que separaba el río Negro del resto del país, así como para vincular el alto valle del río Colorado al mercado de la Patagonia norte.

Así, Gandolfo expresaba que “la energía que se genere tiene un mercado natural en el Alto valle del río Negro y Neuquén, donde se previó enjugar el déficit con nuevas centrales térmicas que el sistema hidráulico en estudio resolverá ventajosamente. Es claro que en el futuro se desarrollarán demandas locales, para la electrificación rural, para el servicio público y privado de las poblaciones que han de surgir en las zonas de riego, para la industrialización de la producción agraria local y para las industrias químicas que procesen los productos mineros zonales.”

En cuanto a la actividad de regadío, el nuevo sistema se extendía sobre la altiplanicie adyacente al valle, dividida en cuatro secciones de riego subdivididas a su vez en fracciones, chacras y parcelas. En conjunto sumaban unas 67.740 hectáreas divididas de la siguiente manera (Gandolfo, 1962): El Zauzal, 2700; Sección I, 4320; Sección II, 11520; Sección III, 32400; Sección IV, 10800 y Sección V, 6000.

Las características y dimensiones del proyecto y las propias palabras de Gandolfo expresadas más arriba, muestran a las claras los objetivos y aspiraciones de La Pampa en relación con la creación de un “polo de desarrollo” en el extremo sudoeste provincial, muy en línea con las experiencias de planificación de cuencas hidrográficas presentes en todo el mundo y, particularmente en América Latina.

Como se ha dicho, el proyecto descrito era básicamente una obra de ingeniería propia de los discursos tecnocráticos de los años '60, impulsados en Argentina desde 1958 y, en particular, entre las dictaduras militares que se sucedieron entre 1962 y 1973. Sin embargo, los movimientos generados por el golpe de las botas militares obstaculizaban más que favorecían el avance del territorio. El peso de la burocracia, la corruptela institucional, y la vieja costumbre argentina de destruir para afirmar el comienzo de renovadas epopeyas históricas, no daban lugar a un avance concreto en una línea determinada.

En efecto, en 1962 y 1966, coincidiendo con sendos golpes de Estado en Argentina se crean, primero El Ente Provincial del río Colorado²¹ y luego la Secretaría de Planificación y Desarrollo de la cuenca del río Colorado²². En ambas leyes de creación se subraya la necesidad de planificación para el aprovechamiento integral y *acelerado* del río, no obstante lo cual, la acción del Estado se caracterizó por una lentitud que conspiró fuertemente contra la posibilidad de expansión de regadío en la zona.

²¹ Decreto-Ley N° 21/1962

²² Ley provincial 441 del 3/11/1966. En este cuerpo legal queda explícitamente expresada esa misión histórica de la que se suelen creer dotadas las dictaduras militares. En los considerandos de la Ley se expresa “Que es obligación inexcusable de las autoridades de la Revolución Argentina tomar a su exclusivo cargo las realizaciones concretas que han de cambiar la fisonomía de la Provincia en cumplimiento de sus objetivos primordiales. (...) Que la Revolución Argentina ha puesto en manos de los gobernantes surgidos de sus filas la histórica responsabilidad de ser sus ejecutores, requiriendo para llevar a buen término esa responsabilidad, asumir toda la autoridad necesaria, la que debe mantener celosamente al margen de intereses puramente sectoriales.”

Los largos años que insumió la construcción de infraestructura de regadío dan buena cuenta de ellos. En efecto, una vez publicado el proyecto del Ing. Gandolfo, el gobierno provincial contrató la construcción del puente-dique de derivación de aguas en 1964, que fue finalizado seis años después, en 1970. Del mismo modo, en 1967, contrata la ejecución de los primeros 22 kilómetros de canal matriz y la central hidroeléctrica “Los Divisaderos”. En relación con la primera de estas obras debe decirse que no se finalizó hasta 1974 y tampoco se continuó, toda vez que son esos 22 kilómetros los que constituyen la columna vertebral del sistema hoy en día. Mientras tanto, la central hidroeléctrica sólo pudo ser habilitada en 1979 a raíz de los inconvenientes surgidos en su ejecución (INTERCONSUL-FRANKLIN-ADE, 1982:14)

Ello significa que hasta el año 1979, es decir, 17 años después de presentado el diseño del proyecto de regadío, no se contó con agua en la cabecera de la Sección I que permitiera avanzar con la colonización de sus 5000 hectáreas.

2.3. El período 1973-1976: la función social del Estado por sobre la planificación

Entre 1973 y los primeros meses de 1976, es decir, en el breve período de “normalización” institucional entre prolongadas etapas de dictaduras militares²³, la política pública provincial en el territorio amplió el foco de atención desde su centro en la infraestructura a otro tipo de problemáticas más relacionadas con el funcionamiento concreto del área, lo cual era lógico dado que ya se habían comenzado a asentar colonos en la zona de El Zauzal desde la segunda mitad de la década de 1960. Se trató de un muy breve período tras el cual Argentina experimentaría un giro brusco en la orientación de sus políticas económicas con el cambio en el régimen de acumulación y el modelo de regulación impuesto a través del golpe de Estado de 1976.

En 1973, la llegada del peronismo al poder y los renovados aires populistas que lo acompañaron, junto al hecho que las obras planificadas estaban ya en marcha, aunque no exentas de dificultades, hizo que la atención de la política pública se centrara en aspectos propios de las características socio económicas y productivas del proceso. De este modo, y recién comenzada esta breve etapa política, un primer paso se dio con la promulgación de la Ley 497/73 “De afectación y colonización de las tierras comprendidas en la zona de influencia del río Colorado”, más conocida como “Ley de Colonización Social”, debido a que ponía de manifiesto las características concretas que asumiría el proceso de ocupación de las tierras bajo riego. Esta ley constituyó un hito importante dentro de la política

²³ Desde el punto de vista institucional, se trata de un período muy convulso para Argentina. Entre mayo de 1973, fecha en que se realiza un nuevo intento de normalización institucional y vuelta a los cauces democráticos, hasta el fatídico golpe de Estado de marzo de 1976, se sucedieron cuatro presidentes, tres de los cuales –incluido el propio Juan Domingo Perón– sólo gobernaron muy pocos meses, en tanto que la mayor permanencia en la presidencia de la República corresponde a María Estela Martínez de Perón, viuda del anterior.

pública, porque venía a concretar las características de un sistema mencionado desde hacía veinte años, pero nunca explicitado en detalle.

En primer lugar, hacía explícito claramente el rol activo del Estado en la promoción del área y fundamentalmente la función eminentemente social de su accionar. En otras palabras establecía claramente sus propios roles y los de los colonos, que ya dejaban de estar supeditados a disposiciones y regulaciones coyunturales. Constituía un instrumento legal con un marcado carácter progresista y de avanzada en el contexto rural pampeano. Sin embargo, por sus propias características y las interpretaciones que de la misma se hizo en ese contexto de país, dio lugar a ciertas confusiones conceptuales y falacias que contribuyeron a generar fuertes obstáculos en el éxito de la empresa.

Por otra parte, como se ha señalado para el período 1940-1960 y paradójicamente, la promulgación de la misma no estuvo acompañada de grandes avances en la colonización de la zona, debido fundamentalmente a tres cuestiones. Si bien es cierto que por la brevedad del período analizado, no se alcanzó a realizar una distribución de tierras considerable, había otros factores que afectaban el avance en ese momento.

- Por un lado, la lentitud de las obras de infraestructura no permitía avanzar en la ocupación del espacio con demasiada celeridad, puesto que era necesario contar con agua en la cabecera de cada una de las secciones de riego, contar con la infraestructura de canales secundarios y de drenaje, antes de proceder a la ocupación de la misma.

- Por otro lado, las propias características de la colonización hacía que fuera demasiado oneroso para el Estado el proceso de asentar cada uno de los colonos en la zona, toda vez que, debido a las características socioeconómicas de los individuos a los que se intentaba atraer a la zona, era evidente que cada una de las parcelas debía entregarse con la sistematización realizada, e incluso con una casa para la habitación de la familia que allí se radicaría.

En otras palabras, la concreción de los planes de regadío comenzaba a poner en evidencia los fuertes frenos y limitaciones estatales para sostener un tipo de colonización como el planteado. De cualquier modo, prevaleció en este período esa visión del Estado asistencialista cuyo rol era atender las necesidades de los colonos fundamentalmente en la etapa de “despegue”. En otras palabras se trataba de un proceso que se debería prolongar, supuestamente, durante la etapa de implantación y crecimiento de frutales hasta su entrada en producción. Tal es el caso, por ejemplo, de la comercialización frutícola que ya comenzaba a manifestar sus primeros inconvenientes para la zona, debido a cuestiones de escala, capacidad negociadora y organizativa, y en los que el discurso y la política del gobierno apuntaba a la necesidad de salvaguardar los intereses de los colonos frente a los problemas estructurales que los aquejaban.

2.3.1. La “Ley de Colonización Social”

La colonización del alto valle del río Colorado comenzó a realizarse lentamente y con carácter experimental a partir de la década de 1960, al tiempo que se realizaban las primeras obras de regadío y se expropiaban tierras a ocupantes precarios de la zona. De ese modo, una vez construido el canal maestro y canales secundarios y sistematizadas las parcelas de El Zauzal en el extremo norte del sistema, se fueron asentando los primeros *chacareros* de la zona.

Se les ofrecía una parcela con infraestructura de regadío para que permanecieran en la zona, pudiendo llevar a cabo una actividad económica que les permitiera mejorar su situación de vida. En todo caso, lo que se quiere señalar aquí es que, hasta el momento, dicha colonización no se hacía de acuerdo a un cuerpo legal específico que reglamentara toda la ocupación del área, sino, antes bien, en función de las disposiciones establecidas por la oficina de desarrollo o el Estado provincial.

Resulta interesante destacar en este sentido que, entre 1959 y 1973 la oficina encargada de la planificación del desarrollo del área fue “creada” seis veces a saber: Comisión Provisoria del río Colorado (1959), Comisión Técnica del río Colorado (1960), Ente Provincial del río Colorado (1962), Secretaría de Planificación y Desarrollo de la Cuenca del Colorado (1966), Administración Provincial del río Colorado (1968) y Ente Provincial del río Colorado (1973)²⁴. Resulta cuando menos llamativo que, frente a esa profusión legal creando y derogando la vigencia de la oficina de desarrollo, el estado no se pronunciara extensamente sobre el modelo de colonización. Ciertamente es que, desde las primeras manifestaciones de la Comisión Pro-colonización formada en Santa Rosa, siempre se mantuvo implícitamente la idea de que ésta debía cumplir una “función social”, pero la misma no se ordenó definitivamente hasta 1973. Mientras tanto, correspondía al organismo de desarrollo “planificar y promover la colonización de la zona y fijar el régimen a que deberán ajustarse los colonos en orden al mejoramiento y tecnificación de las tareas rurales y a los derechos y obligaciones que los mismos contraen con la Provincia (...)”.²⁵

²⁴ Cada una de ellas se corresponde con los siguientes instrumentos legales del estado provincial: Decreto Ley 2441/59, Decreto Ley 511/60, Decreto Ley 21/62, Ley 441/66, Ley 482/68, y Ley 497/73. Se trata de un dato que pone de manifiesto claramente los vaivenes a los que en la Argentina han estado sometidos este tipo de proyectos con la lógica consecuencia de cambios de rumbos y directivas políticas asociados al cambio de funcionarios públicos en todos los niveles. En el caso del EPRC cada uno de estos cambios significaba procesos de reestructuración organizativa y el acceso de nuevos funcionarios que, por lo general, tendían a considerar que su misión era la de “ordenar” la situación y por lo tanto borrar gran parte de lo hecho para comenzar a construir nuevamente casi desde el principio. Este problema contó con el problema añadido a partir del retorno democrático de 1983, de que el cambio de funcionarios en el EPRC se relacionaba directamente con premios o purgas en el partido gobernante, al tiempo que las disputas políticas se trasladaban al interior del organismo obstaculizando enormemente la tarea.

²⁵ Decreto Ley 21/62. Capítulo I, Art. 2º, Inc. d. Del mismo modo se establece en las ya mencionadas leyes 441/66 (Art.3, Inc. b) y 482/68 (Título I, Art. 5º, Inc.e)

En diciembre de 1973, la provincia de La Pampa promulgó la Ley 497/73 “de afectación y colonización de las tierras comprendidas en la zona de influencia del Colorado”. La misma tenía por objeto establecer el marco a partir del cual se llevaría a cabo el afincamiento de población en un espacio rural cuya única posibilidad de puesta en valor dependía del regadío. En otras palabras, dicha ley constituía el marco a partir del cual se atraería el grueso de la futura población de la cuenca del Colorado, así como los mecanismos básicos de funcionamiento de la economía local. Es decir, era la institución básica de regulación de las relaciones entre agentes económicos, oficina de desarrollo y Estado provincial en la zona.

El núcleo central de esta ley lo constituye el Título II de “Colonización de Tierras”, dado que a lo largo del mismo se establece tanto la forma en que se llevará a cabo el proceso de colonización –su planificación– como el perfil de los futuros agricultores y los requisitos solicitados a los mismos. En relación con esto último establece una larga serie de preferencias en relación con los futuros adjudicatarios, claramente relacionadas con el fin “social” de dicha colonización.

Un primer elemento que deja al descubierto las expectativas generadas por este proyecto lo constituye el hecho que se preveían programas particularizados de desarrollo para cada una de las zonas de regadío establecidas por la provincia de La Pampa. De ese modo, cada una de ellas contaría con un centro urbano, por lo cual se reservaría, además de las superficies requeridas por las infraestructuras de riego, suelo para “calles, caminos, centro cívico, instalación de escuelas, instituciones de investigación, chacras experimentales y demostrativas, estaciones zootécnicas, cooperativas y otros fines de interés general.”²⁶ El EPRC, podría tomar a su cargo o contratar la construcción de los edificios necesarios para la administración de cada una de estas áreas.

Cada área de regadío se diseñaría en función de variables como la disponibilidad de recursos hídricos y ecología zonal, requerimientos en materia de infraestructura y equipamiento de servicios, costos y beneficios en términos económicos y sociales, y necesidades de afincamiento de la población. La subdivisión de tierras se efectuaría atendiendo al criterio de “unidad económica de explotación” –establecida, según diversos estudios, en 20 hectáreas–, considerando como tal un predio tal que dadas ciertas condiciones de superficie, ubicación, calidad de la tierra, posibilidades de irrigación, etc.; permita la reproducción del núcleo familiar “y mejorar su nivel de vida”²⁷ Cada explotación sería entregada con obras hidráulicas completas hasta la boca-toma de cada propiedad, y con los correspondientes obras viales generales.

²⁶ Ley 497/73, art. 25°.

²⁷ *Ibid.* art. 26°. Se consideraba en este sentido que la mayor parte del trabajo de la explotación sería aportado por mano de obra familiar con el aporte eventual de mano de obra extrafamiliar.

La sistematización de las parcelas, es decir su acondicionamiento para las actividades de regadío correspondían a cada propietario, no obstante el EPRC podía tomar a su cargo tales tareas así como la introducción de mejoras necesarias para la explotación racional de las mismas.

En relación con el capital humano, la Ley valoraba especialmente la capacitación y el saber hacer, sobre todo porque ello permitiría asegurar el éxito de la explotación en los comienzos de la colonización, además de contar con un bagaje de conocimiento en la zona que pudiera difundirse entre el conjunto de los colonos.

Se pedía además que, hubieran “actuado en trabajos similares a las explotaciones proyectadas para las unidades a adjudicar durante un período no menor de tres años” [y que] cuenten con implementos agrícolas de aplicación directa a las actividades rurales que se desarrollarán.”²⁸ Así, hasta un 10% del total de tierra a adjudicar estaba destinada a egresados de facultades de agronomía y veterinaria, escuelas agrícolas u otras instituciones afines con estas orientaciones.

Por su parte, el carácter “social” de la colonización quedaba de manifiesto particularmente en el hecho que un porcentaje similar se destinaba a “arrendatarios o aparceros rurales que deban hacer entrega del predio que explotan (...)”. Con esta cláusula se cumplía a la vez con un rol social, otorgando tierras en propiedad a aquellos que por algún motivo las habían perdido, y uno técnico, atrayendo población con experiencia en trabajos rurales. La idea de ser trabajador rural era también un requisito básico para la adjudicación de la parcela a cualquier postulante.

Pero además, hasta un 10 % de las tierras se reservaban para “inmigrantes rurales capacitados que lleguen al país en virtud de Convenios Especiales”. La idea de contribuir al poblamiento de la ribera con inmigrantes fue una idea que permaneció durante algún tiempo y tentó a grupos de chinos, sudafricanos, etc., que en algún caso visitaron el lugar, pero cuyo asentamiento se concretó bajo la forma de algunos casos aislados que llegaron a la zona²⁹.

Las preferencias para la adjudicación de parcelas se correspondían también con la idea de afincarse la mayor cantidad posible de población y mano de obra en las tareas rurales, y que la misma fuera preferiblemente pampeana. En este sentido, los adjudicatarios tenían la obligación de residir efectivamente en el predio con su familia y construir en el mismo una vivienda en un plazo no superior a los tres años de adjudicado el mismo, o bien residir en el centro urbano más cercano dentro de los límites provinciales si dispusieran en él de una vivienda.

²⁸ *Ibid.* art. 40°

²⁹ Está fresco todavía en la mente de algunos colonos el recuerdo de algún colono angoleño que llegó a afincarse en alguna de las chacras en torno a 25 de Mayo.

Otros beneficios que apuntaban al mismo objetivo consistían, por ejemplo, en la reducción del 2% del precio de venta de la propiedad por el nacimiento de cada nuevo hijo entre la adjudicación y la entrega del título de propiedad o en la ampliación de la adjudicación en una unidad económica adicional cada “(...) cinco hijos de cualquier sexo o tres hijos varones mayores de catorce años que vivan y colaboren con el adjudicatario (...)”³⁰

La Ley prestaba además especial atención al carácter cooperativo de los futuros colonos. En ese sentido establecía como prioridad en las preferencias que los mismos fueran “(...) socios de cooperativas agropecuarias, de consorcios o asociaciones de regantes o entidades gremiales rurales, desde dos años antes de la fecha del respectivo concurso.” Además, se establecía en carácter de “obligación” para los agricultores el “participar en los consorcios de regantes y camineros que se organicen, y en las actividades de carácter cooperativo y demás de interés general”. Se buscaba con ello contar con experiencia de trabajo cooperativo que permitiera reproducir la experiencia en la región, algo que, como veremos en los capítulos de la parte final, fue uno de los principales obstáculos endógenos al desarrollo de esta zona.

El período de vigencia de esta Ley fue muy breve, puesto que sólo cinco años después de haber sido promulgada, fue reemplazada por otra ajustada a las nuevas prioridades de la política militar, en la que, como veremos, se incluían tres regímenes diferentes de colonización. El lapso de tiempo que rigió el proceso colonizador fue breve³¹ y no tuvo un efecto demasiado importante en relación con una gran llegada de gente a la zona o una amplia distribución de tierras. No obstante ello, la intervención del Ente Provincial del río Colorado, siguió llevando a cabo llamados a concurso para la adjudicación de parcelas para colonización social, puesto que, sin constituir el objetivo económico prioritario, constituía el camino más directo para la atracción de población a la zona.

Aunque el perfil de la colonización se analizará en detalle en un capítulo posterior, cabe señalar aquí dos aspectos básicos de la misma, con el objeto de subrayar que mediante su aplicación no se logró el perfil buscado –al menos en los papeles– por la Ley de colonización social.

- En primer lugar, los chacareros constituían un grupo bastante heterogéneo, tanto en relación con el lugar de procedencia como con sus características personales (capacidad económica, experiencia en agricultura de regadío, etc.). En relación con lo primero cabe señalar que si bien el proyecto colonizador tenía un interés primordial para la provincia de La Pampa y, en definitiva, se trataba de resolver la problemática del trabajador rural de esa

³⁰ *Ibid.* art. 42°

³¹ Esta Ley fue puesta en vigor nuevamente con el retorno democrático de 1983.

provincia, la mayor cantidad de gente vino de provincias vecinas, en particular Mendoza y Río Negro, además de la provincia de Buenos Aires.³²

- Por otro lado, el proyecto tampoco atrajo a profesionales o técnicos relacionados con la actividad, puesto que se trató por lo general de trabajadores rurales o campesinos sin un nivel de formación importante, lo que en parte conspiró contra el éxito de la colonización, sobre todo debido a las debilidades del EPRC en la provisión de servicios de extensión agropecuaria en la zona.

2.3.2. El significado atribuido a la “colonización social”: consecuencias sobre la política de colonización en el Alto valle del Colorado

Como se ha comentado en el capítulo anterior, la idea del afincamiento de población mediante un sistema de “colonización social” en la ribera pampeana del río Colorado hunde sus raíces en la idea del gobernador M. Duval –en la década de 1940- acerca de la necesidad de poblar del desierto y de dar debida solución del problema del trabajador rural que, sin trabajo y librado a su suerte, debía emigrar a la ciudad.

En esa línea de pensamiento, el grupo de ciudadanos pampeanos –en particular la Comisión Pro Colonización del río Colorado- que en la capital provincial abogaban por una pronta puesta en producción de estas tierras, hacían alusión también a la función social de la tierra y a su amplia distribución con el objeto de solucionar el problema de la creciente pauperización de un amplio colectivo de habitantes rurales. El argumento continuaba vigente treinta años después siendo reforzado incluso, por los aires del populismo peronista de comienzos de los '70, y cobró renovada trascendencia durante el último retorno democrático en Argentina (1983).

En este contexto, si bien como puede verse, la idea de la amplia distribución de tierras se halla en la base de las necesidades más elementales del Estado de una joven provincia periférica, muy desequilibrada desde el punto de vista demográfico y espacial, también es cierto que la persistencia de una idea que condicionó fuertemente el modelo colonizador a lo largo de las décadas se debiera a la presión de la opinión pública, por un lado, y al intenso seguimiento y la importancia que la temática ha tenido en la prensa provincial³³, asegurando el mantenimiento de la misma en las agendas políticas, tanto en los momentos de democracia e incluso durante las dictaduras militares.

³² Es probable que el único atractivo que generara en la población pampeana consistiera en el acceso a la propiedad de la tierra pero no en la posibilidad de llevar adelante una explotación bajo riego puesto que en el caso de las familias pampeanas, aunque podían haber tenido experiencia en trabajo rural, éste siempre consistía en labores de secano lo cual constituía una desventaja a la hora de la puesta en marcha de un proyecto de regadío, sobre todo si los sistemas de formación o las redes de cooperación no eran muy fuertes en un principio.

³³ La labor del periódico La Arena que citamos aquí, tuvo un importante papel en la difusión de la idea de la colonización social en sus páginas durante este período e incluso a lo largo de los años posteriores al comienzo del proyecto.

En todo caso, el concepto de “colonización social”, aunque muy popularizado y difundido no fue, por lo general, explícitamente definido o suficientemente debatido a efectos de la correcta interpretación de su significado. Desde nuestro punto de vista se trata de una cuestión de la mayor importancia puesto que esta falta de definición “teórica” llevó a interpretaciones muchas veces forzadas o contradictorias acerca de la orientación que debía seguir la colonización del Alto Colorado.

En particular, esa corriente de pensamiento que oponía la “colonización social” a la “colonización empresarial”, impuso a la política pública fuertes restricciones de partida induciendo a importantes contradicciones y ambigüedades iniciales que marcarían profundamente la trayectoria territorial del espacio aquí estudiado.

¿En qué sentido era o debía ser “social” la colonización? Ante todo, esta idea se asociaba al hecho de que la distribución de la tierra debía evitar el latifundio que caracterizó la expansión de la frontera agropecuaria desde la pampa húmeda hasta los confines de sus espacios periféricos, incluyendo, claro está, la provincia de La Pampa.

Como acertadamente ha señalado el periódico pampeano La Arena (5/08/1981) “Se propuso desarrollar en el lugar, una colonización (...), que eliminara por anticipado dramáticos problemas que afectan a otros puntos del país: la presencia de grandes extensiones pertenecientes a una persona o sociedad de capitales, para quienes trabajan en condiciones de total ausencia de reciprocidad y trato justo, centenares o miles de agricultores y sus familias. La Pampa, no ya bajo riego sino en las extensas zonas de secano, tuvo dolorosísima experiencia a fines del siglo pasado y en las tres primeras décadas del presente siglo, con las compañías de colonización, que sometieran a los esforzados chacareros a las peores injusticias.” Desde esta perspectiva, claramente, la colonización que se pretendía llevar a cabo en las áreas de regadío de la ribera pampeana del Colorado tenía un carácter social en tanto y en cuanto apuntaba a una amplia distribución de la tierra entre pequeños propietarios.

Sin embargo, más allá de esa interpretación, la idea de “colonización social” tuvo otro significado de mayor calado en los debates en el seno de la opinión pública y en el discurso político y que, a nuestro juicio es la que realmente resulta problemática, puesto que dio lugar a profundas contradicciones de la política pública que, como veremos, no pudieron llegar a resolverse. Se trata de la interpretación de la idea de “colonización social” como opuesta a la de “colonización empresarial” (La Arena, 5/08/1981)³⁴,

³⁴ Este artículo en el que el Ing. Rodríguez Diez se planteaba la pregunta sobre qué sistema debe aplicarse en la colonización de 25 de Mayo, es el segundo de dos artículos publicados entre el 5 y 6 de agosto de 1981 bajo el tema “Río Colorado: sin colonización no hay despegue.”

“colonización comercial”³⁵ o colonización privada según las diferentes acepciones utilizadas en los debates públicos y en la prensa provincial.

En realidad, se trataba de una utilización errónea de los conceptos, que contribuyó, como hemos dicho, a la construcción de falacias y contradicciones que se hacen evidentes con la sola definición de los mismos.

En efecto, el concepto de “colonización privada” puede hacer alusión a dos tipos de situaciones, por un lado, al asentamiento de particulares -sean individuos o familias- en un determinado territorio, o bien a la entrega de tierras por parte del Estado a colonizadores particulares para su subdivisión y venta posterior a terceros. Es decir, la idea de colonización privada implica la compra-venta de parcelas más allá de las regulaciones en términos de tamaño de las mismas, la actividad del propietario de la misma, etc..

De este modo, una primera y evidente contradicción en el discurso consistía en que la colonización “social” que se pretendía llevar a cabo era a todas luces una colonización “privada”. Es decir, el acceso a la tierra se llevaba a cabo por medio de un sistema de compra-venta (más allá de los plazos para el pago de la misma) y no implicaba, por otra parte, la conformación de ningún tipo de organización comunitaria ni desde el punto de vista de la propiedad de la tierra, ni desde el de la propiedad de los bienes de producción o del capital.

Si bien es cierto que la puesta en marcha de un plan de regadío significaba la creación de un conjunto de regulaciones que apuntaran a una adecuada coordinación en la utilización de un conjunto de bienes comunes, en particular, el agua y los sistemas hidráulicos y que, por otra parte, la instalación de una “oficina de desarrollo” implicaba la presencia de una institución estatal que tenía la capacidad de guiar -con asesoramiento particularizado o colectivo- la actividad que se pretendía llevar a cabo, en última instancia las decisiones de producción eran privadas.

¿Cuál era entonces el significado que se atribuía al rol social de la colonización? En la respuesta a esta pregunta, una primera consideración a realizar es que la oposición a la idea de colonización privada no podía constituir una crítica a la entrega de tierra a empresas colonizadoras, puesto que, desde este punto de vista, el único actor con capacidad para llevar adelante la colonización era el Estado. Antes bien, apuntaba a las características del *sujeto* de dicha colonización y al tipo de actividad que el mismo desarrollaría. En pocas palabras, se trataba de que el sujeto de la colonización no fuera un “empresario privado” entendido como aquel dotado previamente de tierras o de capital y dedicado a una actividad empresarial o, en otras palabras, a la búsqueda de la ganancia

³⁵ Idea que aparece expresada en el Semanario “Mi Tierra” (segunda semana de Octubre de 1981): “Los dilemas de la colonización”. Primer artículo de una serie de tres Notas bajo el título: “Con los regantes de CORFO”.

individual sino más bien un individuo de carácter cooperativo, más atento a la colaboración y al bien común que al lucro individual aunque provisto de cierto conocimiento o experiencia en la materia, una cierta cantidad de herramientas y su propia fuerza de trabajo.

La política pública sumaba así dos nuevas contradicciones. En primer lugar, esa interpretación de la colonización chocaba con las necesidades impuestas por los procesos estructurales que afectaban a la agricultura en los momentos en que el proceso aquí descrito intentaba ponerse en marcha y, en segundo término, estaba basada, como se verá, en el desconocimiento de los propios intereses y objetivos de los futuros “chacareros”.

En efecto, como se ha señalado en capítulos anteriores, desde finales de la década de 1960 y, en particular en los primeros años de la siguiente, la *filière* frutícola en Argentina comenzaba a experimentar un proceso de modernización y creciente concentración de la actividad en los eslabones finales de la cadena, es decir, en la comercialización, al tiempo que la competencia internacional –desde dentro y fuera del continente- se incrementaba. Por lo tanto, en ese contexto se requería de un colono con una capacidad de emprendimiento muy importante, relativamente innovador, capaz de participar en un mercado crecientemente competitivo³⁶ y con la capacidad económica como para afrontar tanto esa competencia como la propia inestabilidad económica que caracterizó al país desde la década de 1930. Pero no solo eso, sino que además se esperaba que luego de unos pocos años iniciales, el productor dependiera cada vez menos de la asistencia estatal, algo que solo podía lograrse, especialmente en el ámbito de la fruticultura, a través de la inserción empresarial de los colonos en el circuito productivo frutícola del norte patagónico.

En relación con los objetivos e intereses de los colonos en esta zona, haremos referencia a ellos en un capítulo posterior en que se aborda el perfil humano de la colonización; sin embargo, en referencia a la segunda de las contradicciones aludidas, diremos aquí que el discurso dominante en la época chocaba frontalmente con los mismos. En efecto, como se verá mas adelante, las entrevistas y encuestas realizadas en el espacio estudiado, han dejado suficientemente claro que a los individuos interesados en afincarse en la zona no los movía un interés meramente, o primordialmente cooperativo, sino antes bien, la posibilidad de convertirse, con el paso del tiempo, en “empresario” frutícola a semejanza, en cierto sentido, al que se había ido conformando, especialmente durante la década anterior, en el alto valle del río Negro. Es decir, un empresario crecientemente capitalizado, con posibilidades de ampliar su explotación y de avanzar incluso en la integración de su actividad montando su propio galpón de empaque.³⁷

³⁶ Sobre todo cuando esa inserción en el circuito frutícola regional debía hacerse desde una localización que, aunque no aislada, era y continúa siendo, claramente periférica en relación con el centro de la actividad en la cuenca del río Negro.

³⁷ Evidentemente, no significa esto, como se verá más adelante, que la mayoría de los individuos que pudieron acceder a una parcela en el alto valle del Colorado, estuvieran finalmente en disposición –capacidad personal, material o de otro tipo- de llevar adelante un proceso de ese tipo.

En todo caso, lo que queda claro es que la idea de la colonización social excedía la cuestión de la distribución de la tierra, definiendo al propio sujeto de la colonización como un actor más cercano a una actividad de subsistencia que a una actividad empresarial, dibujando un punto de partida de por sí confuso o contradictorio, puesto que resulta evidente que tal agricultor de subsistencia no podría constituir el motor de un nuevo impulso para la debilitada economía provincial. La única vía posible para ello era la inserción creciente de los colonos en el mercado regional, nacional e internacional, lo que implicaba a su vez escalas de trabajo y calidades que no se corresponden con la agricultura de subsistencia.

De esta manera, la *interpretación dominante* acerca del rumbo que debía seguir la ocupación del territorio en el río Colorado desde la concepción original de la política pública, -más que la Ley de colonización social en si misma, descrita en el apartado anterior - tuvo importantes consecuencias para el proceso de puesta en valor del Alto valle del Colorado al establecer unos límites bastante claros a sus posibilidades. En otras palabras, la posibilidad de puesta en valor de estas tierras se veía cada vez más inmersa en “círculos viciosos” que se retroalimentaban, y que ya a finales de la década de 1970 se hacían evidentes y eran reconocidos por todos.

- Por un lado, el avance de la colonización de las adyacencias del río Colorado se encontró pronto frente a un importante cuello de botella, puesto que aunque el gobierno provincial estaba imposibilitado por ley para entregar grandes superficies de tierra, la falta de medios económicos de la mayor parte de los postulantes mermaba de cualquier modo su capacidad para habilitar gran cantidad de parcelas, toda vez que aquel debía realizar fuertes erogaciones para la puesta en marcha de cada una de las explotaciones.

Sin embargo, esta situación se daba en parte, por la interpretación que se hacía de la Ley, y no por ésta en si misma, creando importantes obstáculos al proyecto. Un ejemplo claro de lo que aquí intentamos señalar queda reflejado en el tratamiento que la prensa provincial realizaba de la cuestión, ya durante el período de dictadura militar al señalar que (La Arena, 18/01/1979): “(...) ese tipo de colonización tiene una fuerte restricción: los limitados recursos del erario provincial. Porque la colonización social *requiere* que cada parcela sea entregada con su total sistematización, vivienda e, incluso, cultivos pioneros, lo que arroja una muy elevada inversión por cada chacra y una suma astronómica para el proyecto en conjunto.”

Aunque era esa la idea más difundida acerca del mecanismo de colonización que el Estado debía llevar a cabo, consistía en una interpretación de las que, como hemos dicho, forzaba claramente el texto de la Ley. En este sentido, la Ley 497/73 señalaba³⁸ que “El Ente Provincial del Río Colorado tendrá a su cargo la construcción de las obras hidráulicas

³⁸ Título II “Colonización de tierras”, Capítulo I, Artículo 25°.

hasta la boca-toma de cada unidad económica y de las obras viales generales y vecinales. *Podrá* asimismo tomar a su cargo los trabajos de sistematización de las parcelas e introducción de las mejoras particulares que estima económicamente necesarias para su racional explotación.” Y continuaba diciendo más adelante³⁹: “(...) debiendo el adjudicatario construir su vivienda en el [predio], si es que no contase el predio con una, antes de transcurridos tres (3) años a contar de la posesión, la que deberá contar con las condiciones mínimas de higiene, seguridad y confort que fije el Ente Provincial del Río Colorado.” Queda suficientemente claro que, el requisito impuesto por la interpretación de la Ley prevaleciente en ese ambiente social y político condicionaba no solo el avance del proyecto sino la propia sostenibilidad del mismo en el tiempo.

- Por otra parte, la propia selección de colonos, basada en dicha interpretación producía otro círculo vicioso que reforzaba el anterior, toda vez, que restaba consistencia al ya de por sí débil avance en la superficie del regadío. Nuevamente la prensa de la época se convierte en fiel reflejo de cuál era la situación en este sentido cuando en una entrevista a O. Rodríguez Diez (La Arena, 14/08/1981)⁴⁰, éste subrayaba “(...) el círculo vicioso a que podía dar lugar la colonización social, en el que la tierra se entrega en extensiones limitadas, a ‘personas en cuya selección se tiene más en cuenta la capacidad de trabajo propia del grupo familiar’. Tal círculo vicioso consiste en que tal colono no tiene recursos propios, y debe recurrir al crédito bancario, para lo cual debe tener de garantía un patrimonio del cual carece (...)”

El perfil del productor y las condiciones establecidas para su propio desempeño establecía fuertes frenos internos al proyecto impuestos, paradójicamente, desde el lado de la política pública. Desde el principio, no sólo la cuantía de las inversiones a realizar, sino también el costo de mantenimiento de las infraestructuras sólo podían quedar amortizadas con un alto valor de producción por hectárea. Pero, incluso en este caso, se incurría en un problema puesto que, en el caso de que los colonos prosperaran y tuvieran la posibilidad de participar competitivamente en el mercado, tenían cerrada, en el texto de la Ley, la posibilidad de crecimiento económico, puesto que les era imposible adquirir una parcela adicional a la de su propia explotación⁴¹.

³⁹ Título II “Colonización de tierras”, Capítulo VII, Artículo 43°, Inciso a).

⁴⁰ El Ing. Oscar Rodríguez Diez tuvo una extensa relación con la problemática tratada en nuestro trabajo, que se prolonga hasta la actualidad. Sirva como ejemplo el hecho que integró la Comisión Técnica del Río Colorado (COTIRC) entre 1960 y 1962, siendo más tarde Interventor y Presidente del Ente Provincial del Río Colorado entre 1963 y 1966. En 1981, pasó a integrar una de las firmas consultoras que llevaron adelante la revisión del Sistema de Aprovechamiento Múltiple en 25 de Mayo encargado por la provincia de La Pampa a instancias del Consejo Federal de Inversiones.

⁴¹ En realidad, las características de la mayor parte de los colonos que realmente se establecieron en la zona hizo que no estuvieran por lo general en condiciones de adquirir nuevas parcelas. Por otra parte, durante el trabajo de campo, se ha podido en el caso de algunos pocos chacareros “exitosos” la explotación de más de una parcela a través de diversos mecanismos: alquiler, préstamo u ocupación de hecho de parcelas abandonadas, así como compra de parcelas por hijos de colonos..

La conjunción de la política pública en el área y los actores presentes debido a esa misma política, llevaba a una dinámica local marcada por la necesidad de una constante subvención estatal a chacareros con escasos recursos y por fuertes límites a las posibilidades de crecimiento empresarial en los casos de éxito.

Se entraba en un campo sembrado de contradicciones internas entre el discurso y la práctica del desarrollo, que sólo podían resolverse mediante dinámicas endógenas basadas en un reconocimiento de esa situación de partida, por un lado, y de una importante coherencia interna en la dinámica local, tanto en la coordinación pública-privada como en la fuerte cohesión de los actores privados que facilitara la generación de economías de escala mínimas para poder insertarse en el mercado regional. Cuestiones que, como veremos no tuvieron lugar en las décadas siguientes.

Antes bien, la política pública se movió siempre, entre el “fin social” antes descrito y la esperanza de que la reconversión económica provincial viniera de la cuenca del Colorado, objetivos no solo incompatibles sino contradictorios, al menos en los términos en que los mismos estaban planteados, toda vez que unos cuantos colonos, necesitados de fuertes ayudas estatales no parecían constituir el colectivo más adecuado para llevar adelante tamaña tarea.

En el marco de todo lo dicho, se dejaban escuchar en la provincia dos tipos de soluciones. Los acérrimos defensores de la “colonización social”, reconociendo, como hemos visto, los límites de la misma, abogaban por su mantenimiento, pero con el aporte sostenido del gobierno nacional, es decir, acentuando claramente el carácter arriba-abajo en el desarrollo del proyecto. Nuevamente el periódico La Arena se hacía eco de esta posición al señalar que “Naturalmente (...) una empresa semejante estaba fuera del alcance de la Provincia. Así lo entendió este diario que, por años, llevó adelante una campaña de esclarecimiento que tenía como principio fundamental: ‘sin obras de riego no habrá desarrollo en La Pampa, y sin el aporte nacional no habrá obras de riego’. La prédica, por años, cayó en el vacío en las autoridades provinciales de la primera mitad de la década del ’60, que pretendían encarar y realizar por si solas, prescindiendo de la asistencia económico-financiera nacional, tan fantástico proyecto” (La Arena, 18/01/1979).

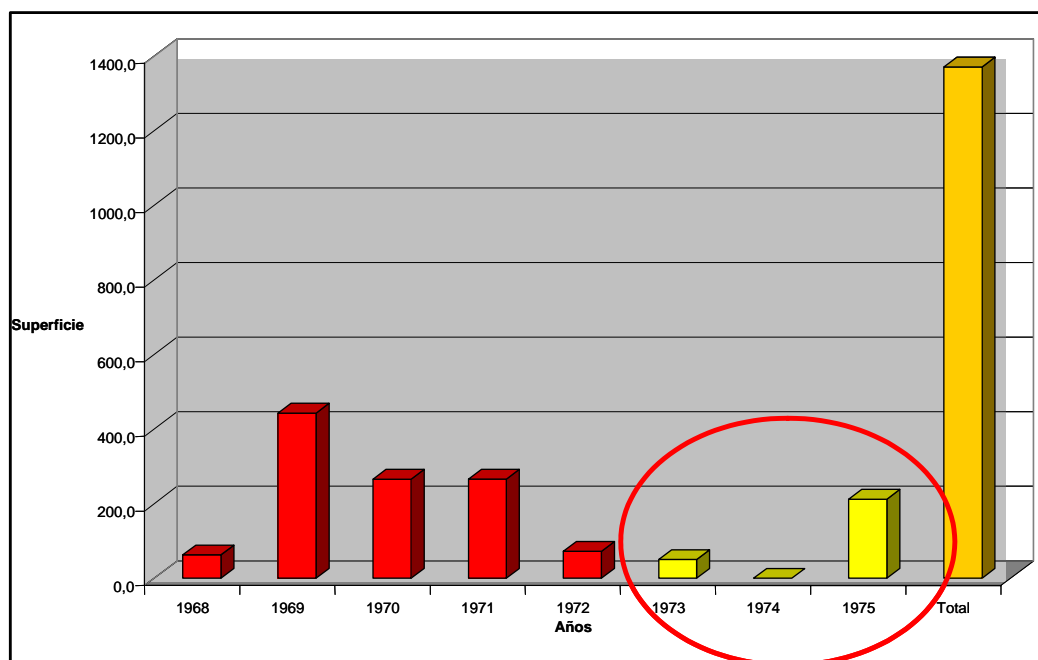
Los funcionarios del gobierno militar de 1976, en el marco de su política de carácter eficientista y racionalizador, abogaban por la apertura al capital y la iniciativa privada, tanto en la ocupación de tierras en mayores superficies e incluso la colonización privada, es decir, la venta en grandes extensiones a gobiernos o particulares para su posterior proceso de subdivisión y venta. Sin negar de plano la colonización social, ésta constituiría, en el marco de una nueva ley, que se analiza en el capítulo siguiente, un apartado menor en la agenda de las políticas públicas en el área.

Los avances en la colonización durante este período

En el breve período analizado en este capítulo 1973-1975 no se observó un avance significativo en la colonización de la zona bajo riego, pese a la promulgación de la ley de colonización y los fines sociales perseguidos por el gobierno provincial.

Se trató, sobre todo, y dadas las consecuencias de inestabilidad política y económica que vivía el país, de un período de transición en el que la política pública enunciada en los discursos no logra concretarse en acciones concretas más allá del proceso descrito en los apartados anteriores. De esta manera, y paradójicamente, se observa una notoria diferencia en los avances del proyecto entre los momentos previos y posteriores y el período aquí analizado en lo referente a la adjudicación de tierras en la zona.

Figura 6.1. Superficie de tierra distribuida en El Zauzal (1968-1975)



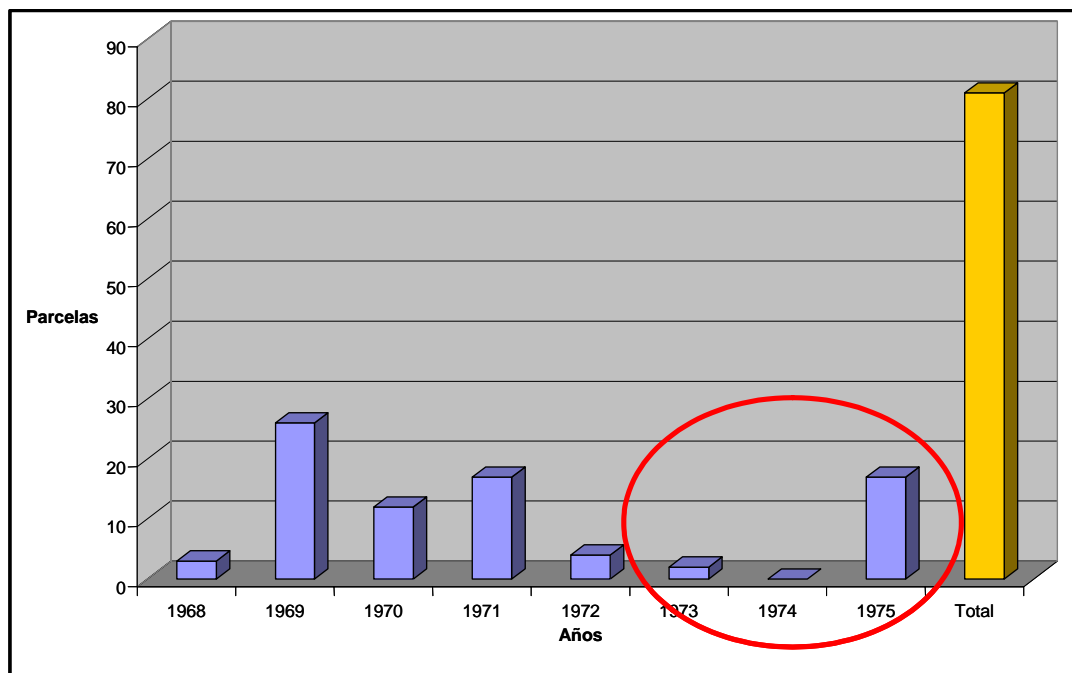
Fuente: Elaboración propia con base en Gerencia de Producción.

En realidad, y tal como queda reflejado en la Figura 6.1, se acentúa en este momento una caída en la adjudicación de tierras que se venía produciendo desde el año 1969.⁴² En efecto, si en los ocho años desde que se realizaron las primeras adjudicaciones se entregaron un total de 1369,7 Has., el 80,8% -1107,8 Has.- fueron adjudicadas en los cinco primeros años, en tanto que en el período analizado solo se distribuyó el 19,2% de la superficie -261,9 Has.

⁴² El color rojo indica los años previos a la sanción de la Ley de Colonización Social (497/73), en tanto que el amarillo se corresponde con el período de vigencia de la misma. Esta disminución paulatina con el paso de los años es un proceso que se observa, como se verá en próximos capítulos, en cada una de las fases analizadas en las que, luego de cada quiebre y durante los dos primeros años el proceso parece tomar impulso para decaer fuertemente en el resto del período.

Por otra parte, y centrándonos en el período 1973-1975, puede observarse también la importante disparidad existente, toda vez que en el primero de ellos se entregaron sólo el 19,1% de las tierras del período, en tanto que el 80,9% restante fue adjudicado en el año 1975. Una situación que parece indicar que cuando en ese momento la nueva administración comenzaba a impulsar el proceso, se vio frustrado al año siguiente.

Figura 6.2. Distribución de parcelas en El Zauzal (1968-1975)



Fuente: Elaboración propia con base en Gerencia de producción.

Del mismo modo, el número de parcelas entregadas en este período es insignificante y sólo durante el año 1975 se entrega un total comparable al de los primeros cinco años del proceso (Figura 6.2).

3. La transformación del modelo (1976-1982)

3.1. El experimento militar: de “chacareros” a “empresarios frutícolas”

El principal objetivo del gobierno militar llegado al poder en 1976 consistió, tal como reflejaba la prensa de la época, en acelerar la habilitación de superficies bajo riego manteniendo el fin social de la colonización (La Arena, 18/01/79). Con él, se trataba de compatibilizar el evidente retraso en el avance del proyecto desde sus primeras formulaciones pero manteniendo una base social de apoyo al gobierno.

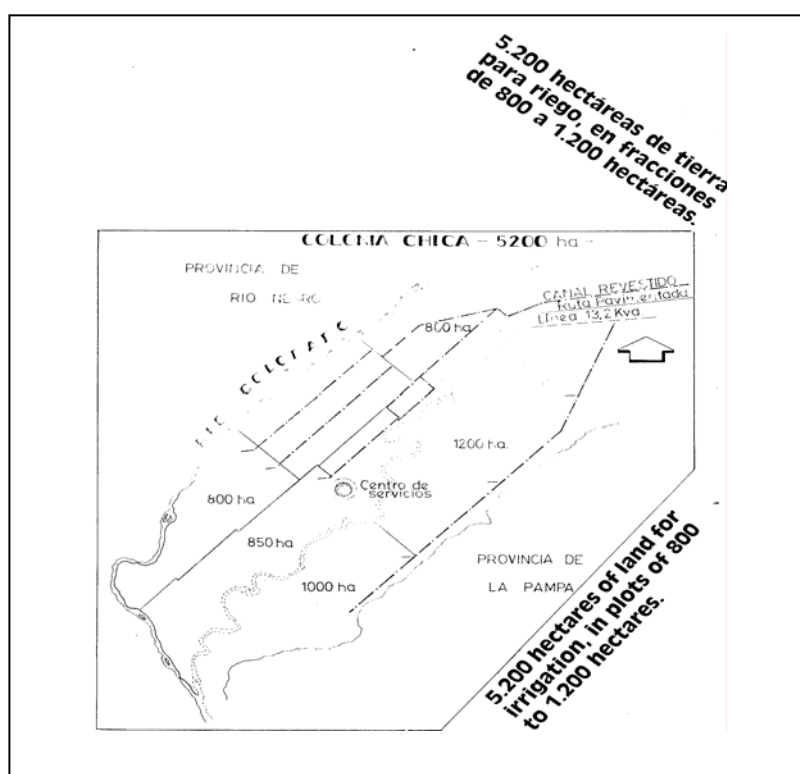
Sin embargo, ese objetivo llevaba implícito un cambio de rumbo en la orientación de la política pública toda vez que, lo que ahora se privilegiaba, al menos en el discurso, era una eficiente acción estatal junto al recurso al capital privado.

Desde el punto de vista territorial, la orientación planificadora afirmaba la idea de los polos de desarrollo a lo largo de la cuenca, constituyendo 25 de Mayo uno de ellos, a través del aprovechamiento integrado de sus recursos, la industrialización de la producción primaria y el apoyo a la producción mediante la construcción de infraestructura de riego, comunicaciones y transportes.

De esta manera, destacan en este momento dos grandes ejes de la política pública provincial que definirían el marco de las dinámicas locales en este período. Por un lado, se propone un cambio en la ley de colonización que, sin derogar la ley 497/73 de colonización social, abriera el camino a la inversión privada, lo cual se logra con la promulgación en 1978 de la ley provincial 858/78 de “Colonización de tierras de regadío”. Por otro, se contrata un trabajo de consultoría internacional consistente en un estudio de “Revisión y actualización del Sistema de Aprovechamiento Múltiple en 25 de Mayo”⁴³.

Finalmente, estas acciones se completaban con una intensa actividad de promoción en la prensa nacional que instaba a los grandes inversores privados a establecerse en la zona (Figura 6.3 Y 6.4).

Figura 6.3. Ofrecimiento internacional de tierras en Colonia Chica (Sección V)



Fuente: EPRC (1980)

⁴³ El contrato fue firmado por el Consejo Federal de Inversiones y la firma consultora ADE-Franklin Consult el 6/4/1979 y, finalizado en el año 1982, constituye desde ese momento y hasta la actualidad el proyecto vigente para el aprovechamiento de las aguas del Colorado por la provincia de La Pampa.

Figura 6.4. Condiciones de la oferta internacional de tierras en Sección V

OFRECIMIENTO	OFFER
<p>OBJETO Poner bajo riego y en producción 5.200 hectáreas en Colonia Chica mediante la activa participación del sector privado.</p> <p>COMO? El Gobierno de La Pampa ofrece en venta a inversores una o más fracciones de tierra de aproximadamente 300 a 1.200 hectáreas.</p> <p>QUIENES PUEDEN ADQUIRIR? Personas físicas o jurídicas o estados extranjeros para el adelanto de sus naturales.</p> <p>OBLIGACIONES DEL COMPRADOR Estará a su cargo: <ul style="list-style-type: none"> • Reformar y/o adecuar el proyecto ejecutivo existente. • Definir la estructura parcelaria. • Ejecutar las obras de riego y drenaje, etc., concertadas con el Ente Provincial del Río Colorado. • Vender la tierra, adquirida al E.P.R.C. • Hacer producir la fracción de tierra orientada a producción propia. </p> <p>ACCESO A LA TIERRA Mediante ofrecimiento público y selección de ofertas, teniendo en cuenta: <ul style="list-style-type: none"> • Producción agroindustrial. • Producción. • Tecnología (riego, drenaje, producción, etc.). • Antecedentes. • Ritmo de incorporación al riego. </p> <p>SUBDIVISION DE LA TIERRA EJERCITADA POR EL INVERSOR <ul style="list-style-type: none"> • PARA COLONIZACION PRIVADA. Capítulo III de la Ley 858. Serán autorizadas — para su posterior venta — subdivisiones parcelarias de entre 100 y 250 hectáreas. • PARA PRODUCCION PROPIA El inversor puede adjudicarse hasta una parcela de 400 a 500 hectáreas para ser implementada por sí y explotada en beneficio propio. </p> <p>PLAZOS Cada fracción de 300 a 1.200 hectáreas deberá estar incorporada totalmente al riego — cualquiera sea el destino (Colonización B o C) — en un plazo no mayor de siete años a partir de la operación de venta.</p> <p>VALORES (sujetos a revisión) <ul style="list-style-type: none"> • Valor de la tierra: \$ 150.000 la hectárea. Plazo de pago: 5 años. • Valor de las obras ejecutadas por el E.P.R.C.: \$ 500.000 la hectárea. Plazo de pago: 10 años. • Precio de venta al comprador final: será fijado por el inversor. • Inversiones desgravables por ley 22.211 de Zonas Áridas. </p>	<p>PURPOSE To put under irrigation and make produce 5.200 hectares in Colonia Chica by means of an active participation of the private sector.</p> <p>HOW? The government of La Pampa offers for sale to investors one or more plots of land of approximately 300 to 1.200 hectares.</p> <p>WHO? Artificial persons, body corporates or foreign states for their natives' settlement.</p> <p>THE PURCHASER'S OBLIGATIONS <ul style="list-style-type: none"> • Re-formulate and/or adapt the existing executive plan. • Carry out the irrigation and drainage works, etc., arranged with the Ente Provincial del Río Colorado. • Make the plot of land produce with orientation to self production. </p> <p>ACCESSION TO THE LAND By means of public offer and offer selection, considering: <ul style="list-style-type: none"> • Agricultural and industrial production. • Production. • Technology (irrigation, drainage, production, etc.). • Antecedents. • Incorporation of cultivation rate. </p> <p>SUBDIVISION OF THE LAND MADE BY THE INVESTOR <ul style="list-style-type: none"> • FOR PRIVATE COLONIZATION. Chapter III-Law 858. Plot subdivision between 100 and 250 hectares will be approved for their later sale. • FOR SELF PRODUCTION The investor may appropriate a plot of land of 400 to 500 hectares to be exploited for his own benefit. </p> <p>PERIODS Each plot of land of 300 to 1.200 hectares will have to be completely incorporated to irrigation, whichever is the colonization system (B or C), within a period of no more than seven years starting from the date of sale.</p> <p>VALUES (subject to revision) <ul style="list-style-type: none"> • Land value: 150.000 pesos per hectare. Period to pay: 5 years. • Value corresponding to the works made by the E.P.R.C.: 500.000 pesos per hectare. Period to pay: 10 years. • Sale price for the final purchaser will be established by the investor. • Investments subject to reduction of taxes according law 22.211 (Arid Lands). </p>

Fuente: EPRC (1980)

El interés del gobierno militar asumido en 1976 por avanzar en un incremento sustancial de la superficie bajo riego en el Alto Colorado obedecía, entre otras cosas, a los retrasos en la expansión de la superficie puesta en producción, sobre todo teniendo en cuenta la magnitud de la superficie proyectada originalmente para esa porción del valle - 65.000 hectáreas- y la expectativa creada en la opinión pública provincial a través de la intensa propaganda del gobierno.

En efecto, ya desde 1974 venía dejándose escuchar en los principales periódicos de circulación provincial la crítica a la política pública provincial en el Colorado. El periódico La Reforma (17/07/1974) señalaba: "(...) la opinión pública duda ya de que los beneficios de esas obras sean tales como se los anticipó en profusa propaganda, por lo que sería

conveniente que se aclararan cuales son las máximas dimensiones que las mismas pueden alcanzar y en qué plazos razonables. (...) Mientras esa información no llegue subsistirá la duda, que lleva a formular los consecuentes interrogantes: ¿Hemos sobreestimado las posibilidades de 25 de Mayo y de su importancia para el futuro pampeano? ¿O sobreestimamos en cambio la capacidad realizadora de quienes tuvieron a su cargo esas obras? ¿Los proyectos pecaron por exceso de optimismo? ¿O el optimismo se justificaba, pero la operatividad no estuvo a su altura?”

Cinco años más tarde, las cosas no parecían haber marchado mucho mejor, al punto que La Arena (18/01/1979), coincidía en el diagnóstico anterior, señalando que: “Uno de los aspectos observables en el proceso dirigido a impulsar a pleno las posibilidades hidráulicas de la zona de 25 de Mayo es, obviamente, el muy lento ritmo en la habilitación de áreas bajo riego. En más de veinte años de la iniciación en firme de los trabajos, ocurrida a poco de la provincialización, han sido cubiertas por el regadío menos de tres mil hectáreas, lo que arroja un promedio anual de algo más de cien hectáreas.”⁴⁴

3.1.1. La ruptura con el modelo de desarrollo inicialmente propuesto

En marzo de 1976 se produce en Argentina un suceso que transformaría por completo, a partir del golpe de Estado y la instalación de un gobierno de facto, la regulación del sistema económico.

En ese contexto, aunque la política pública provincial en relación con el “polo de desarrollo” del sudoeste provincial, mantuvo algunos elementos de continuidad con el proceso que se venía desarrollando, algunos aspectos centrales de la misma fueron radicalmente transformados en un sentido que marcaría la orientación futura de la misma, profundizando a partir de finales de la década siguiente algunos de sus aspectos esenciales.

En efecto, luego de dos años iniciales de cierta continuidad, se impulsa a partir de 1978 –con base en el contexto ideológico de la dictadura y las urgencias por hacer avanzar el sistema- un cambio de orientación que apuntaba a transformar la economía local en una economía de tipo empresarial, basada en la iniciativa y la capacidad empresarial de los colonos.

Diversa documentación, junto a las fragmentarias bases de datos disponibles en el EPRC, permiten sostener esta afirmación⁴⁵ y observar claramente los cambios

⁴⁴ Téngase en cuenta en ese sentido, que dada la superficie planificada para el Sistema de Aprovechamiento Múltiple en 25 de Mayo -46.000 hectáreas- hacía falta un ritmo de avance de 4.600 hectáreas anuales para poner en valor la zona en el término de una década.

⁴⁵ Debe señalarse en este sentido que hay quien señala que este proceso se inició algún tiempo antes. En entrevista al Ing. A. Martín (Santa Rosa, La Pampa, Marzo de 2005), quien estuvo relacionado con el accionar del EPRC al ser uno de los primeros funcionarios a cargo de la colonización del área, éste señaló que el contacto con los técnicos del Massachusetts Institute of Technology (MIT) y las recomendaciones contenidas el estudio de consultoría realizado por esa institución entre 1970 y 1975, tuvieron el efecto de “abrirles los ojos” acerca de las fuertes dificultades que presentaba el planteo integral del proyecto y la necesidad de incorporar capital privado a la colonización.

mencionados, desprendiéndose de las mismas una serie de indicios que permiten establecer el año 1978 como punto de inflexión del cambio mencionado:

En primer lugar, la sanción de una nueva ley de colonización –Ley 878/78- que, buscando acelerar el proceso colonizador y atraer capitales, no derogaba el proceso de “colonización social” pero ponía todo el acento en la compra venta de parcelas en superficies mayores a empresas con cierta capacidad financiera.

Por otro lado, tal como refleja la documentación cartográfica, entre ese año y 1981 se produce el abandono de la idea de ampliación hacia el sur de la tierra destinada a este tipo de colonización para ofrecerla, con un parcelamiento en grandes superficies, a empresarios con capacidad económica.

Finalmente, el reflejo espacial del proceso durante esta etapa, visible a través de los avances cada vez menores tanto en la adjudicación de tierras como en la implantación de cultivos bajo el régimen de colonización social son un indicador muy importante en este sentido que se acentúa con la comparación de la importante superficie vendida bajo la forma jurídica de compra venta privada a empresarios venidos incluso desde la Capital Federal al sur de El Zauzal y su ampliación, en la Sección I de riego.

De esta manera y, aunque como veremos, el sistema de colonización implementado presentaba a comienzos de los '80 evidentes síntomas de agotamiento, las soluciones ensayadas en el marco del nuevo contexto neoliberal solo contribuyeron a subrayar las contradicciones iniciales generando incluso otras que profundizaban los obstáculos al desarrollo local del área estudiada, puesto que la “colonización social” y sus actores no se eliminaban, sino que incluso se la seguía incrementando a través de la adjudicación de tierras.

3.1.2. La nueva política pública en el área

Entre 1976 y 1978, el agotamiento del modelo colonizador comenzó a hacerse evidente y acelerado por la nueva coyuntura económica derivada de la llegada al poder del gobierno militar. Un claro síntoma de ello era el hecho de que el gobierno provincial durante la dictadura, comenzaba a manifestar la imposibilidad del Estado de continuar sosteniendo los elevados costos de instalación de colonos bajo las condiciones de “colonización social”.⁴⁶ Era una situación especialmente apremiante, en particular porque la necesidad de superar los escasos avances de años anteriores imponía la necesidad de un ritmo cada vez mayor en la habilitación y adjudicación de tierras de regadío.

⁴⁶ Es evidente en este sentido que a las dificultades propias del territorio aquí estudiado y a la coyuntura macroeconómica instalada por el gobierno *de facto* deben sumarse en el impulso a esta idea las convicciones ideológicas del nuevo gobierno en relación con el achicamiento del Estado y su oposición a la intervención en la economía.

De este modo, una cuestión central a resolver por el EPRC, a través de su Gerencia de Colonización (EPRC: 1977) consistía en la implementación de “...medidas para alentar a la actividad privada⁴⁷ y constituir grupos de productores auténticos⁴⁸, integrados y eficientes, cooperativos o no (...)”

Debe decirse que en este interés por el impulso a la actividad privada se planteaban al menos dos caminos a seguir, complementarios entre sí. Por un lado, atraer nuevos “verdaderos empresarios” a la zona en condiciones diferentes, quienes debido a su capacidad económica tuvieran la posibilidad de dinamizar el territorio a través de proyectos agrícolas o agroindustriales de cierta envergadura. Por otro, modificar la política en relación con el colono ya afincado, requiriendo de éste la asunción de un nuevo rol, con mayor iniciativa personal y espíritu empresarial propio de los nuevos tiempos.

La primera de estas vías tenía la doble ventaja de promover –al menos en teoría- la iniciativa privada en la zona, dando al mismo tiempo un fuerte impulso al avance colonizador. Sin embargo, la única manera de atraer capitales de este tipo, era la puesta en el mercado de amplias extensiones de tierra que permitieran la puesta en marcha de proyectos con una escala mínima como para generar retornos aceptables en el mediano plazo.⁴⁹

En el segundo caso, de lo que se trataba, en definitiva, era de “forzar”⁵⁰ un cambio de perspectiva en los *chacareros* presentes en la zona, de modo que con una visión diferente, empresarial, tomaran la iniciativa en la construcción hacia delante del circuito productivo –etapas de empaque y frío y, eventualmente, industrialización-. Se pensaba, por lo tanto, en un productor crecientemente desvinculado de la acción estatal, y capaz, a partir de su integración en un circuito productivo de acuerdo a las reglas del mercado, de ser

⁴⁷ Esta mención de la “actividad privada” constituye un buen ejemplo de las confusiones conceptuales planteadas desde temprano en el inicio de la colonización. Puesto que la actividad que se venía realizando hasta el momento era estrictamente “privada” más allá de las muy especiales condiciones establecidas por el Estado, aquí sólo puede aludir a “actividad privada” empresarial con capacidad económica para llevar adelante sus propias inversiones a través de un modelo empresarial no subsidiado.

⁴⁸ La idea de “productores auténticos” presente en este documento de circulación interna y reservado del Ente Provincial del río Colorado es significativa puesto que servirá como elemento de juicio contra los colonos en reiteradas ocasiones a lo largo de los años. En algunas ocasiones, las críticas a los mismos han ido en paralelo a la afirmación de que no se trataba de “productores auténticos”, es decir, de personas que trabajasen su parcela a conciencia, no hicieran buen uso de las recomendaciones o ayudas del Estado, o careciesen de la capacidad o habilidad suficientes para llevar a buen puerto la empresa. Se trata de una cuestión que abordaremos en un capítulo posterior, sin embargo, debe decirse aquí que la cita “...productores auténticos, integrados y eficientes...” parece aludir cuestiones en las que el EPRC y el gobierno provincial observaban falencias de parte de los protagonistas de la colonización hasta ese momento. En este sentido, debe diferenciarse de la idea de “regantes auténticos” esgrimida por Federico Tapper en los orígenes del proyecto.

⁴⁹ Especialmente en un momento en que en Argentina la especulación financiera era un destino preferido del capital debido a la posibilidad de generar importantes ganancias en períodos muy breves de tiempo.

⁵⁰ Utilizamos aquí este término puesto que, como quedará claro más adelante en este capítulo y en un capítulo posterior, las características propias de los agentes económicos protagonistas -los *chacareros*-, más concretamente su propia capacidad económica y su visión de la actividad que realizaban, así como sus relaciones como pares y entre ellos y las instituciones del Estado, hacían virtualmente imposible, salvo casos excepcionales este cambio de perspectiva respecto de su rol como productor.

capaz de alcanzar la reproducción ampliada de su propio capital. Resulta evidente que, en las condiciones macroeconómicas de la Argentina de la segunda mitad de los '70 – desregulación de la economía, con un importante proceso inflacionario y especulativo en lo financiero, fuerte competencia externa derivada de la apertura exterior, concentración del poder económico en pocas manos-, la pretensión de tal cambio de perspectiva por parte de los productores, de “esos” productores con las características específicas por las que fueron admitidos como colonos, era una idea descabellada. Antes bien, lo más razonable parece aquello que no encajaba en el contexto de la ortodoxia económica promulgada por el gobierno militar: una amplia protección del Estado de unos actores tan debilitados.

Forzar la situación constituía, por lo tanto, una pésima decisión, toda vez que reforzaba sus propias debilidades al restarle apoyo estatal en las condiciones pautadas desde el comienzo de la colonización al tiempo que los dejaba librados a un contexto económico especialmente desfavorable. Era un dilema especialmente grave, dado que, si las posibilidades económicas de los chacareros y el Estado estaban en mínimos, los demás factores clave del despegue –tratados en la última parte de este trabajo- capital humano, capital social, interacción público privada, no parecían crear una situación muy alentadora.

Desde el gobierno *de facto* se propusieron otras soluciones que no derogaban la colonización social en sí misma, sino que la relegaban a un segundo plano, priorizando el protagonismo del “capital privado”

3.1.3. Una nueva ley de colonización

En abril de 1978, el poder ejecutivo provincial sancionó una nueva ley de colonización, la 858/78 cuyo principal objetivo consistía en abrir un camino legal para la superación de lo que se observaban como las dos principales debilidades del proyecto colonizador pampeano hasta el momento: la lenta habilitación de tierras para la puesta en producción, por un lado, y el problema del tamaño de la unidad económica de las explotaciones, considerados escasos para hacer frente a la competencia en los mercados de exportación.

De esta manera, con la nueva Ley se esperaba que el capital privado pudiera resolver ambos problemas. La oferta pública de amplias extensiones de tierra aceleraría el incremento en superficie del área bajo riego, al tiempo que haría que las explotaciones, vía la incorporación de importantes capitales y tecnología, aseguraran la viabilidad de las explotaciones.

En ese marco, la Ley distinguía tres regímenes de colonización diferenciados por las superficies de tierra a adjudicar a cada aspirante a una parcela, pero que tenían en común que su entrega se hacía siempre por la vía de los mecanismos del mercado, es decir la venta “al mejor postor”.

- Régimen de colonización “A”. Este sistema recibió también la denominación de régimen “mixto”, puesto que consistía en la compraventa de parcelas que no superasen en superficie a la unidad económica. De este modo, era el tipo de colonización que guardaba más similitud con el que se acababa de derogar, simplemente por estar dirigido a pequeños propietarios. Sin embargo, presentaba una importante restricción, puesto que se señalaba que “del total de las unidades que resulten en cada plan a realizar, se afectará hasta el 20% de ellas con destino a la colonización de tipo social (...)” Así el carácter social de la colonización era mantenido de manera testimonial y por una mera cuestión de conveniencia política. Ello quedaba claro en lo expresado por un periódico de circulación nacional (Clarín, 30/06/1978) en ese momento con las siguientes palabras: “a los efectos de dar cumplimiento a las pautas de la política poblacional y atender eventuales problemas sociales derivados de la tenencia de la tierra dentro del territorio, la nueva ley mantiene en vigencia el sistema de colonización social previsto ya en la legislación anterior que regía la materia.”

- Régimen de colonización “B”. Éste modelo estaba orientado a ofrecer tierras a particulares en superficies superiores a la unidad económica, hasta un máximo de quince unidades. Podía tener lugar por medio un concurso público o mediante presentación espontánea de los interesados, pero en todo caso, debía acompañarse de un plan de explotación y de inversión a ser aprobado por el EPRC.

- Finalmente el régimen de colonización “C”. Introducía el régimen de colonización privada propiamente dicho. En otras palabras, abría el camino para que empresas oficiales o mixtas⁵¹, así como personas físicas o jurídicas pudieran adquirir superficies de entre 800 y 1.200 Has. de tierra para su posterior venta a pequeños propietarios. Las empresas debían presentar para ello un plan de subdivisión y colonización en tanto que el Estado provincial proveía de las infraestructuras viales y de regadío hasta la boca-toma de la explotación

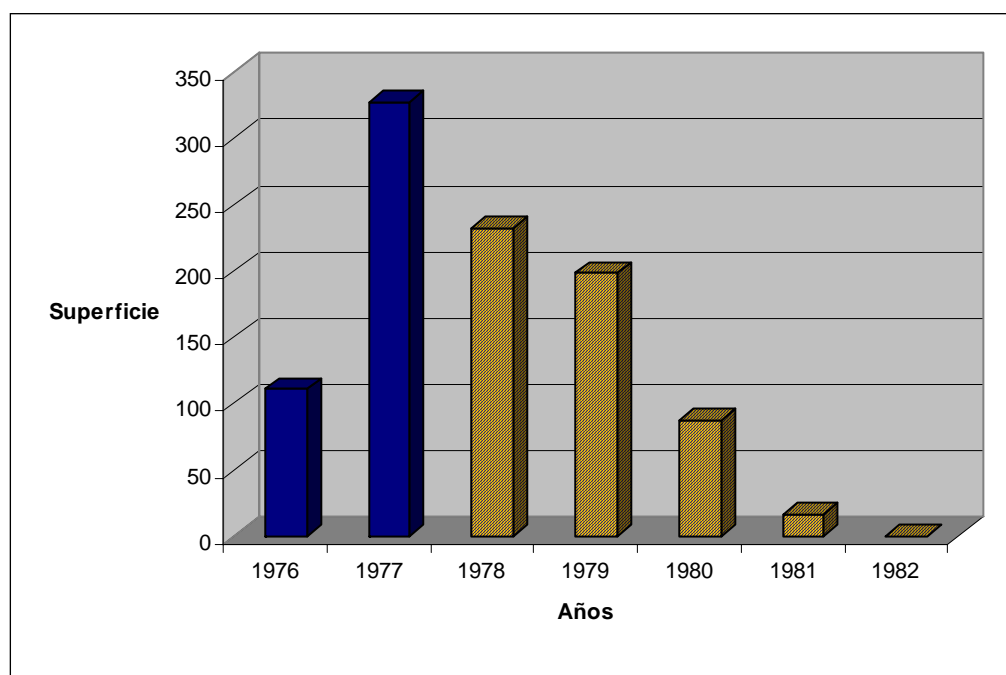
Quedaba, de este modo, claramente establecido que el agente económico preferido por la Administración en ese momento era, más allá de su tamaño, el empresario rural, toda vez que se eliminaban los concursos públicos regidos por un orden de preferencia que privilegiaba a los trabajadores rurales –apareceros, inmigrantes, etc.- de escaso poder adquisitivo. Debe decirse en este sentido que el EPRC se atribuía la posibilidad de reservar tierras para este tipo de colectivos mediante un sistema de “Afectaciones especiales de tierras”. En todo caso, en ese contexto, el objetivo no era tanto la distribución de la tierra, como la capacidad productiva de los adquirentes

⁵¹ Se preveía incluso en la misma la colonización mediante población extranjera.

3.1.4. La distribución de tierras en el nuevo marco regulatorio

El proceso de distribución de parcelas durante este período muestra a las claras el cambio de rumbo en la orientación de la política pública de colonización del área. En primer lugar debe decirse que durante los dos primeros años de la dictadura, el proceso colonizador pareció recuperar el ímpetu perdido durante el período anterior. Sin embargo, entre 1977 y 1978 las cosas comienzan a cambiar. Como muestra la Figura 6.5 la adjudicación de parcelas se mantuvo a buen ritmo –entre 12 y 16 nuevos colonos cada año hasta 1979- pero lo que es realmente significativo es que en esos mismos años, la adjudicación de tierras bajo el régimen de colonización social comienza un ritmo descendente que se convertiría en vertiginosa caída entre 1980 y 1981 para llegar a cero en 1982. De esta manera comienza a aplicarse de manera efectiva la nueva ley de colonización a través de la venta de tierras en la Sección I de regadío, al sur de El Zauzal, demorada por los lentos avances en la sistematización de tierras y los problemas con la infraestructura de regadío⁵² que impedían la puesta en producción de esa área.

Figura 6.5. Superficie adjudicada durante el gobierno militar en El Zauzal⁵³



Fuente: elaboración propia

En efecto, entre 1976 y 1977 se produce un importante crecimiento en la adjudicación de tierras (Figura 6.5), triplicándose la extensión adjudicada para colonización al pasarse de 110 hectáreas a 328 hectáreas anuales aproximadamente. Sin embargo, a partir de ese año, la superficie anual adjudicada bajo el régimen de

⁵² Los desperfectos sufridos por la central hidroeléctrica Divisaderos, así como algunos problemas con el revestimiento del canal matriz fueron algunos de los problemas más sonados en este sentido y que, además retrasaron en algunos años el avance del regadío en la zona.

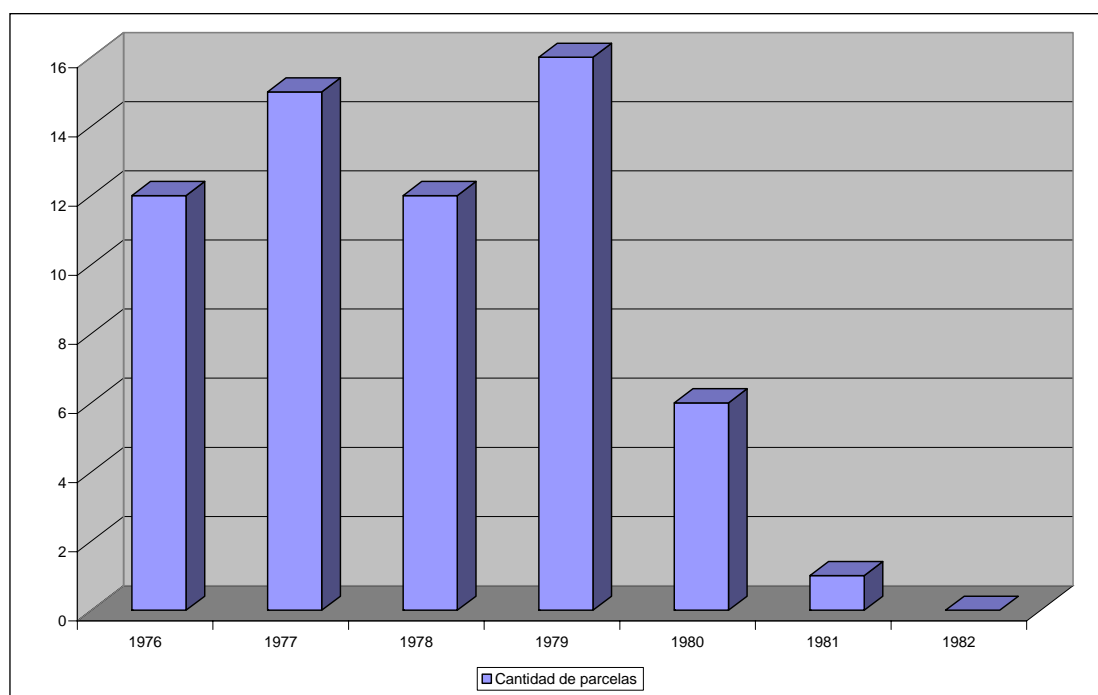
⁵³ Con la trama en las columnas se pretende subrayar el momento de inicio de este proceso que, como veremos en el próximo apartado se prolonga durante toda la década siguiente.

colonización social se reduce de manera muy importante: un 29,1 % entre 1977 y 1978, un 14,3% entre 1978 y 1979, para caer un 55,9% entre 1979 y 1980 y un 81,1% entre éste último año y 1981.

Por otra parte, si bien el número de colonos incorporado cada año se mantuvo relativamente estable entre 1976 y 1979, se observa una fuerte desaceleración en la incorporación de chacareros a partir de 1979.

En este sentido cabe señalar dos cuestiones. Por un lado, el volumen total de chacareros asentados en este período alcanza los 62 –un 23% menos que en los ocho años anteriores-. Pero como muestra la Figura 6.6, la mayor parte de ellos lo hicieron entre 1976 y 1979. De esta manera, un dato más viene a corroborar la idea del cambio en la política pública del gobierno en el área, cuando se observa el 88,7% de los nuevos chacareros se incorporan en esos cuatro años y sólo el 11,3% restante lo hace a partir de ese momento.

Figura 6.6. Parcelas adjudicadas por año en El Zauzal durante el gobierno militar

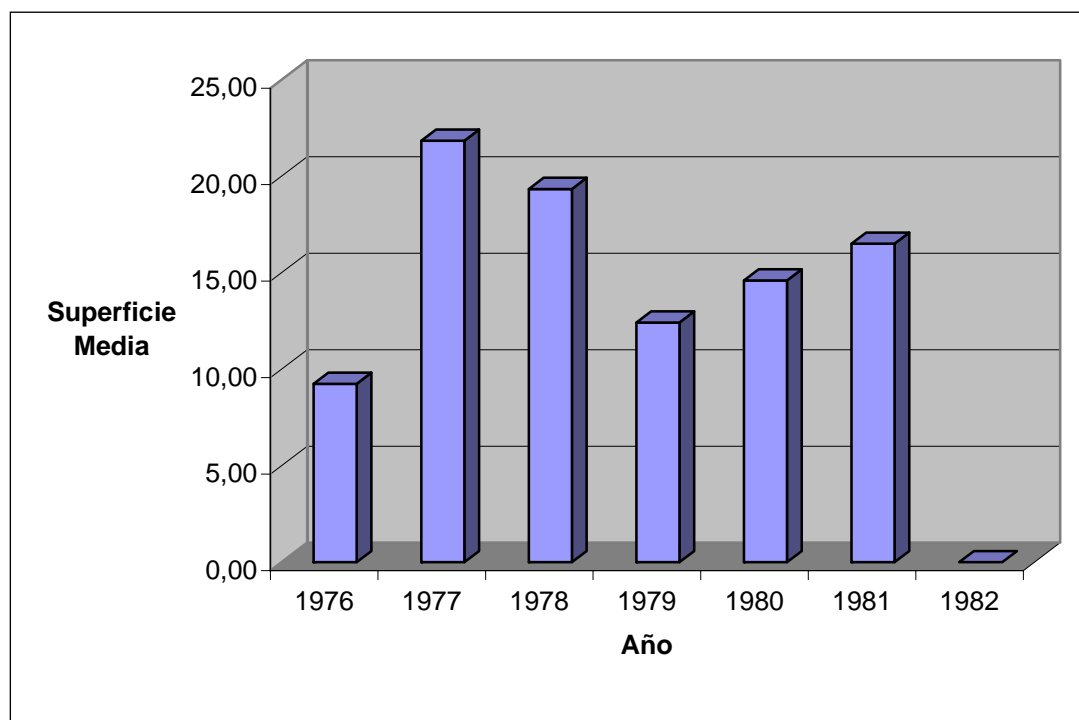


Fuente: elaboración propia.

Entre 1977 y 1979, la superficie media de las parcelas disminuye notablemente (Figura 6.7) debido a la fuerte disminución de la superficie adjudicada, luego del importante impulso logrado durante el primer año de gobierno. Por otra parte, el crecimiento sostenido entre 1979 y 1981, no se justifica por el incremento de la superficie adjudicada, sino que se produce a pesar de la disminución de la misma, debido a que la disminución de colonos incorporados es mayor que la de incorporación de tierras. En 1980

se incorpora un 62,5% menos de colonos que en 1979 y en 1981 un 83,3% menos (solo un colono).

Figura 6.7. Superficie media de las parcelas adjudicadas en El Zauzal.



Fuente: elaboración propia.

En 1982⁵⁴, se produce un fenómeno interesante en este sentido que constituye el corolario de todo lo expuesto. En efecto, en ese año el EPRC no adjudica tierras bajo el régimen de colonización social, sin embargo; vende 1772 hectáreas a solo 8 propietarios en la Sección I de riego constituyendo una estructura parcelaria que, en término medio constaba de 220 hectáreas por parcela.

Esto significa que en el último año de la dictadura se entregó un 29,4% más de tierra que en todo el período democrático previo, y un 41,3% más que en todo el período de gobierno *de facto*, representando un 75% del total de tierra adjudicada en los casi quince años de iniciado el proceso colonizador.

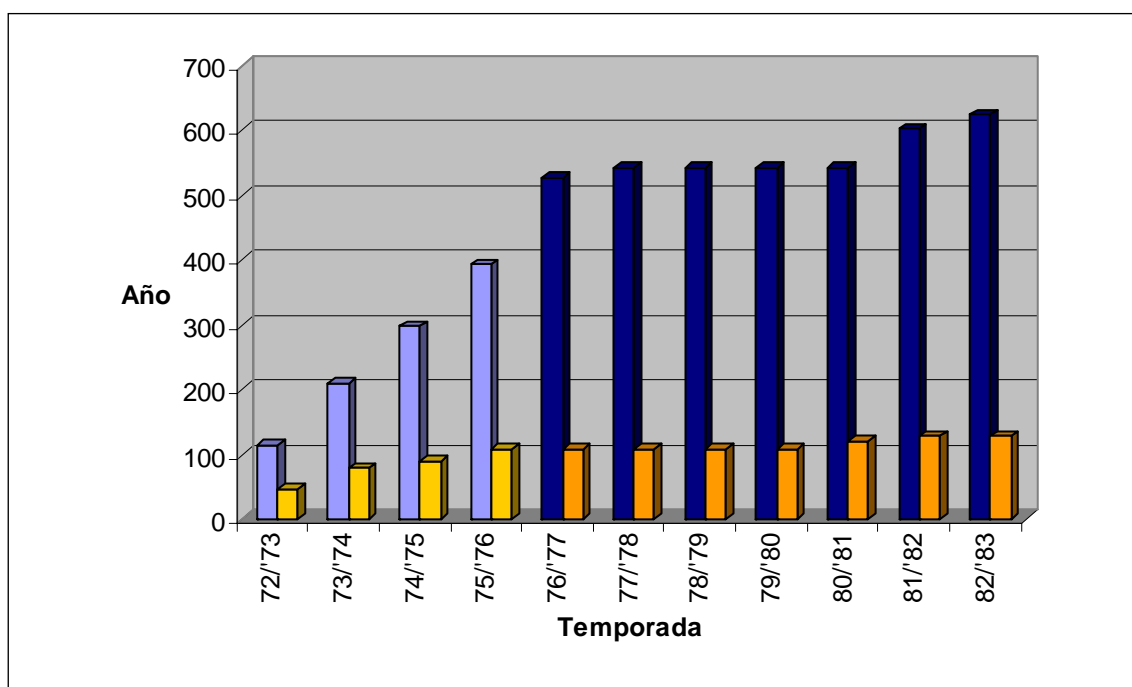
De esta manera se da lugar a un nuevo modelo colonizador, más concentrado que, como veremos, se mantendrá durante todo el período estudiado. Entre 1982 y 1990 se completarán bajo esta forma de colonización las casi 4000 hectáreas de la Sección I, en tanto que entre 1985 y la actualidad se avanzó, también bajo el mismo sistema, en la Sección V que, como hemos visto, consta en la actualidad de 6460 hectáreas netas para regadío. Como se ha visto, el proceso de plantación de las parcelas con frutales no era un proceso inmediato a la adjudicación, sino que requería del acondicionamiento de la misma

⁵⁴ El gobierno militar entraba ese año en un fuerte declive que derivaría en el retorno democrático a poco de comenzar el año 1983.

y dependía fuertemente de la capacidad económica del adjudicatario, por un lado, y de las posibilidades otorgadas en este sentido por el gobierno provincial a través del EPRC. Durante el primer año de la dictadura se observa una tendencia a continuar con el proceso sostenido de avance de las plantaciones de pepita (pera y manzana) y, en menor medida, de carozo (durazno) que se venía realizando en los años anteriores. En la temporada 1976 / 1977 el incremento de las plantaciones de pepita y manzana es de un 34,3% -los incrementos en la temporada 1974/1975 y 1975/1976 habían sido de un 42,2% y un 31,8% respectivamente-.

Sin embargo, y tal como se ha mostrado en el caso del avance de la superficie, a partir de la temporada 1977/1978 se manifiesta un estancamiento en este sentido con un muy leve crecimiento hacia el final de este período. En las temporadas 1981/1982 y 1982/1983 los incrementos sólo alcanzaron el 10,8% y el 3,6% respectivamente. Pero en este caso, al ya mencionado cambio en la política pública en el área viene a sumarse un factor adicional, esta vez de parte de los propios agricultores.

Figura 6.8. Evolución de la superficie cultivada con frutales de pepita y carozo⁵⁵ (El Zauzal)



Fuente: elaboración propia.

Un informe del EPRC (1981:27) apuntaba las diferencias en el avance de las plantaciones entre el período de gobierno militar (1976-1982) y el período inmediato anterior. Señalaba en este sentido que, a diferencia del período 1972 – 1976 en que las “(...) plantaciones avanzan a un ritmo aceptable, debido a la vigencia de líneas crediticias

⁵⁵ Los colores oscuros (azul y naranja) representan las plantaciones durante el gobierno militar de pepita y carozo respectivamente.

de fomento instrumentadas principalmente por el Banco de la Nación, y a la expectativa positiva del productor con respecto al negocio frutícola (...)", se produce, a partir de la temporada 1976-1977, un marcado estancamiento relacionado con cierto estado de desaliento y falta de incentivos entre los productores (Figura 6.8). En esa línea señalaba que "la causa de este descenso se debe buscar en la ausencia de perspectivas que el productor denota en la fruticultura por una estructura comercial inadecuada, como así también a que la financiación ofrecida se tornaba particularmente onerosa para el tipo de producción a encarar, que tiene retornos a largo plazo."

3.2. Los frustrados intentos de industrialización de la producción local

3.2.1. Del proyecto a la creación de un parque industrial

El análisis de los intentos por avanzar de la producción primaria a la industrial en la zona de 25 de Mayo debe dividirse en dos etapas, que responden a procesos separados en el tiempo con características diversas y protagonizados por actores también diferentes. Por un lado, es posible identificar un extenso y complejo proceso entre 1974 y finales de los '90 en que los intentos por llevar a cabo esa industrialización fueron llevados a cabo por el gobierno provincial a instancias del EPRC, intentando, por un lado, atraer alguna empresa a la zona y, por otro, incentivar a los chacareros en un avance hacia la industrialización de su propia producción.

Hacia finales de los años '90, comienzan a instalarse en 25 de Mayo, algunas pocas industrias pertenecientes a empresas que integran todo el proceso productivo –producción primaria, industrialización y comercialización– en un modelo habitualmente conocido como "agronegocio" o *agribusiness* en su denominación anglosajona original. De ese modo, haremos referencia a éstas últimas en el siguiente capítulo, cuando se comentan las características de estos nuevos actores, y nos centraremos aquí en presentar los rasgos más salientes del proceso durante el primero de los períodos mencionados.

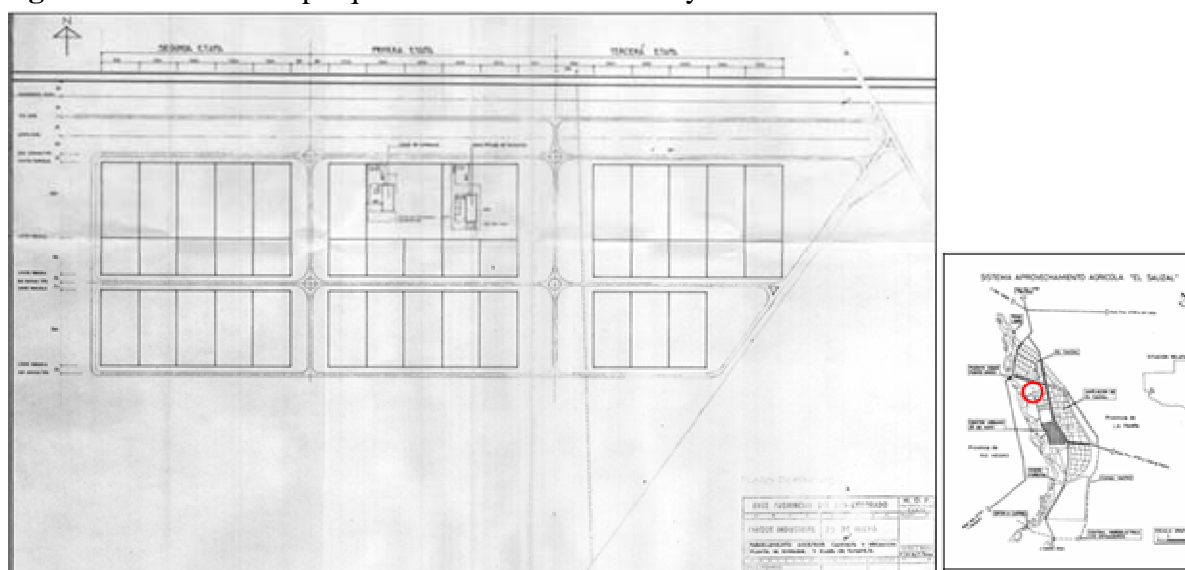
Analizar los intentos de industrializar la producción de 25 de Mayo entre mediados de los '70 y mediados de los '90 del siglo pasado, constituye una tarea ardua toda vez que ninguna de las pocas empresas instaladas están en la zona pero sobre todo, porque durante las etapas de investigación en el terreno resultó sumamente difícil obtener testimonios directos, tanto de personas que hubieran trabajado en las mismas así como detalles de las transacciones por parte de regantes que hubieran entregado su producción durante algún tiempo a esas empresas⁵⁶.

⁵⁶ Desde nuestra perspectiva, esa dificultad se asienta, sobre todo, en dos características de las relaciones entre productores y empresas que han podido inferirse a partir del análisis de diversas fuentes de información, en particular, las entrevistas realizadas y el trabajo con artículos periodísticos. Se trata, por un lado, del carácter a menudo conflictivo de esas relaciones, como consecuencia de frecuentes problemas y desconfianza entre los agentes económicos mencionados y, por otro, lo profundamente frustrante de la experiencia de fracaso de todas esas empresas (La Arena, 22/04/1983 y 25/09/92; Gerencia de Producción 1984). En ese sentido, puede mencionarse una breve anécdota ocurrida durante el trabajo de campo. En una

La industrialización de la producción de toda el área de regadío constituyó, desde un principio, un aspecto clave del proyecto en el Alto Colorado. Como señala A. Sarasola (1976) la Ley 490/73 de creación del Ente Provincial del Río Colorado, establecía explícitamente, su responsabilidad en relación con la industrialización, comercialización, transporte, almacenamiento, empaque y conservación de los productos que se generen en el área sometida a su jurisdicción. Del mismo modo, la Ley 497/73⁵⁷ de “colonización social”, volvía a dejar constancia de ello al apuntar entre las responsabilidades del EPRC la de organizar la conservación, industrialización y comercialización de los productos agropecuarios a través de los propios productores.

Puede decirse entonces que el establecimiento de una industria local de elaboración de la producción frutihortícola constituía el objetivo final de todo el proyecto de regadío pampeano en el Alto Colorado. Todos los trabajos de consultoría contratados consideran ese hecho en sus trabajos y realizan las estimaciones de producción necesarias en ese sentido. Sin embargo, el plan industrial original con que contó 25 de Mayo data de 1974 y fue diseñado por un equipo integrado por los Ingenieros R. Zamora y G. Porcel y el Contador A. Sarasola del EPRC (Zamora, 1974).

Figura 6.9. Diseño del parque industrial de 25 de Mayo



Fuente: Centro de Documentación y Biblioteca (EPRC)

ocasión, se tuvo la oportunidad de entrevistar a un antiguo colono de la zona que se había desempeñado también, debido a su cualificación como ingeniero agrónomo, en una de las empresas radicadas en su momento en la localidad –la tomatera ENVA S.A.–. Sucedió entonces durante la entrevista que, si bien el entrevistado se mostró abierto a responder preguntas en relación con su rol de productor agrícola local acompañándonos incluso en una interesante visita a su propia chacra, se mostró evasivo y reticente a la hora de comentar su experiencia como empleado de la empresa.

⁵⁷ Capítulo XIII, inciso e).

El proyecto contemplaba dos tipos de cuestiones a completar entre los años 1975 y 1980. Por un lado, se trataba de construir un parque industrial para la radicación de industrias procesadoras. El mismo abarcaría una superficie total de unas 146 hectáreas (Zamora, 1977) y estaría ubicado adyacente al núcleo urbano de 25 de Mayo y a la zona de regadío de El Zauzal (Figura 6.9).

El segundo aspecto considerado por el proyecto era el de la definición del tipo actividades que resultaban prioritarias y, en consecuencia, el tipo de plantas a radicar en el parque. En ese sentido, se planteaba la construcción, de dos edificios industriales además de los edificios auxiliares correspondientes, cuya adjudicación se realizaría por licitación pública entre las empresas interesadas en radicarse en 25 de Mayo.

La definición de estos aspectos –características de la actividad productiva a desarrollar y de los equipos a instalar en las plantas- se inició con un amplio viaje de estudio por diversas zonas del país en el que se visitaron un total de diez fábricas con diversos niveles de tecnología, volúmenes de producción y figuras legales, así como también se tuvieron encuentros con proveedores de líneas completas de fabricación de equipos de procesos y otros equipos auxiliares (Porcel, Sarasola y Zamora, 1974).

El informe elaborado como resultado de dicho recorrido planteaba así la necesidad de crear el parque industrial mediante la construcción de dos tipos de instalaciones.

Por un lado, se trataba de instalar una fábrica procesadora de tomates, en dos naves, apta para la producción de 250 Tn./día de concentrado y de 50 Tn./día de tomate pelado natural. Esa recomendación se basaba en el hecho de que, por esos años, la Colonia producía una cantidad relativamente importante de ese producto que estaba siendo industrializado en el Alto valle del río Negro (Porcel, Sarasola y Zamora, 1974), al tiempo que el mercado del tomate en fresco no era relevante en términos generales.

Por otra parte, se proponía la instalación de otra planta con una línea de selección y empaque de manzana, además de tres cámaras frigoríficas dedicadas a este tipo de producción. El proyecto debía completarse, finalmente, con el establecimiento de una bodega, así como la instalación de líneas de producción de melocotón y pera al natural y una línea de producción de zumos de manzana y membrillo.

En términos generales, puede decirse que, aunque la planta procesadora de tomates fue construida, así como también se concretó el galpón de empaque de frutas, el parque industrial nunca llegó a concretarse, toda vez que no se instalaron en la zona un número de empresas que alcanzara a colmar las expectativas puestas de manifiesto en las superficie planificada del área industrial. En concreto, en su intento industrializador durante la primera de las etapas mencionadas al inicio de este apartado, 25 de Mayo llegó a contar con cuatro empresas agroindustriales, además de una dedicada a la minería –Minera J.

Cholino especializada en la explotación de bentonita y que se encuentra activa actualmente.

Figura 6.10. Antiguas naveas del proyecto original del parque industrial



Fuente: trabajo de campo (2005)

En relación con las empresas agroindustriales, pueden mencionarse las siguientes. La planta procesadora de tomates fue adjudicada en 1977 a la empresa ENVA (Envasadora Argentina S.A.), cuya empresa madre –Canale S.A.- desarrollaba también la actividad también en la localidad de Coronel J.J. Gómez, en el valle del río Negro⁵⁸. Mientras tanto, la planta de empaque fue concesionada, en la temporada 1981/1982 (La Arena, 27/04/1983), a la empresa cooperativa El Hogar Obrero, que operaba también en el Alto valle del río Negro.

Años más tarde, concretamente, entre 1983 y 1984, se instalaron dos nuevas empresas. Por un lado, el Ente Provincial del Río Colorado construyó un nuevo galpón de empaque y frío (Figura 6.11-a,b,c y d) con el objetivo de entregarlo a los colonos –agrupados en la denominada Cooperativa Comahue- para que pudieran avanzar hacia la industrialización de su propia producción⁵⁹. Por otra parte, se radicó en la localidad la bodega Valle del Prado, perteneciente a la empresa Sampieri y Quaglini, de la ciudad de General Pico, en el norte de La Pampa, dedicada originalmente a la venta de maquinaria industrial. Puede decirse que, si las primeras dos empresas cerraron sus puertas a principios de la década de los '90 –entre 1990 y 1991, El Hogar Obrero (La Arena, 31/01/1993)⁶⁰, y

⁵⁸ Según información periodística (La Arena, 25/09/1992), esta empresa habría llegado a ocupar unos cien obreros aproximadamente en los momentos de mayor actividad de la temporada, en tanto que, durante el resto del año, la ocupación alcanzaba a entre treinta y cuarenta personas. Se trata de una de las empresas visitada por el ingeniero Zamora en su visita a empresas agroindustriales.

⁵⁹ Ese proceso se estudia en detalle en el capítulo dedicado al análisis del capital social local.

⁶⁰ El repentino final de esta empresa y las consecuencias producidas tienen fiel reflejo en esta nota, donde se señala que “hasta el gerente se fue sin dejar rastros”, al tiempo que se señalaba que si bien El Hogar Obrero había reconocido sus deudas en todo el país, no lo había hecho en 25 de Mayo. Los bienes de la empresa fueron subastados finalmente en Octubre de 1995 como consecuencia de una demanda interpuesta por los ex empleados de la misma, con el objeto de cobrar los salarios adeudados (La Arena, 16/09/1995).

en 1993 ENVA⁶¹ (La Arena, 25/09/1992)- , las dos últimas tuvieron una existencia más errática y fugaz debido, en el caso del galpón de empaque del EPRC, a los continuos trasposos entre inquilinos que ocuparon sucesivamente el mismo y, en el de la bodega, porque su presencia en 25 de Mayo se redujo a sólo dos temporadas, entre 1983 y 1985.

En otras palabras, el proceso de industrialización de la producción tuvo, a todas luces, una existencia tan frágil como fugaz. Muestra de ello es que apenas quedan en 25 de Mayo huellas de su existencia, más allá de los viejos edificios reutilizados en la actualidad por dos empresas instaladas a finales de la década de 1990 y el hecho de que resulta sumamente dificultoso encontrar datos que permitan conocer el funcionamiento de las industrias existentes en aquel momento. En la actualidad, la antigua planta de El Hogar Obrero se encuentra ocupada por la empresa Forestal Medanito (Figura 6.10-a), en tanto que la que era propiedad de ENVA, la ocupa ahora la bodega Alto valle del río Colorado (Figura 6.10-b).

3.2.2. Breve panorama de las empresas inicialmente instaladas

Sin lugar a dudas, las empresas ENVA y El Hogar Obrero, fueron las dos empresas con mayor presencia en la zona, puesto que permanecieron por el término de algo más de una década. Sin embargo, y paradójicamente, han sido también las dos empresas sobre las que no se ha tenido prácticamente posibilidad de conseguir información, puesto que no se encuentran en actividad actualmente. No obstante, es posible comentar brevemente aquí las características en que surge la bodega Valle del Prado, por un lado, y la accidentada existencia del galpón de empaque del EPRC, por otro.

En todo caso, debe señalarse que, también en relación con estos dos últimos casos, la información disponible en forma de documentos oficiales ha sido muy escasa y fragmentaria, consistente en breves informes de no publicados encontrados en el Centro de Documentación y Biblioteca del EPRC, así como de notas informativas dirigidas por algunos técnicos a la dirección de ese organismo. De modo que, en la reconstrucción de sus principales características y del contexto en que surgieron en 25 de Mayo, ha sido de gran utilidad la información periodística, cotejada con la provista por los documentos antes citados, así como con la información recogida mediante entrevistas.

⁶¹ Según el periódico La Reforma (19/10/1995), la venta de la empresa Canale, cuya subsidiaria era ENVA S.A., derivó en que sus nuevos propietarios decidieran el cierre y desmantelamiento de ésta última, con lo cual “un grupo de productores que no sólo contaba con una tradición y experiencia en el cultivo, sino con las herramientas apropiadas, se quedaron sin la oportunidad de continuar la actividad”. En este contexto, resultará de interés una anécdota que revela las fuertes inconsistencias internas en la política del EPRC en sus objetivos de radicar industrias en la localidad. En ese sentido, en el año 1998 la prensa provincial se hacía eco del intento de la empresa Canale por retornar a la localidad (La Arena, 8/08/1995). Sin embargo, “al presentar su proyecto al entonces Gerente de Producción del Ente Provincial del Río Colorado, Mario Frecentese, el funcionario, en una polémica decisión, rechazó de plano el proyecto al considerar que pertenecía al ámbito privado”. Aunque ello originó su inmediata renuncia al cargo, el hecho pone de manifiesto las incoherencias de una política pública que, en los hechos, se manifestaba, una vez más, incapaz de fijar un rumbo claro para la zona bajo riego.

El caso de la bodega Valle del Prado

Uno de los más estrepitosos fracasos en los intentos de localización industrial lo constituyó la instalación, en la temporada 1982-1983, de la bodega “Valle del Prado” que cerró sus puertas en la de 1985-1986, luego de sólo dos temporadas de funcionamiento. Resulta de interés comentar aquí su caso, puesto que constituye una clara muestra de las inconsistencias y contradicciones internas en las que cayó frecuentemente la política pública en el área.

La instalación de una bodega en 25 de Mayo constituía para el EPRC el punto culminante de un proyecto orientado a difundir la producción vitivinícola en la zona y conocido con el nombre de “Plan viña”⁶². En ese sentido, ya en 1972 se proyectó, con el apoyo crediticio del Banco de la Nación Argentina y el acompañamiento técnico del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), un plan vitícola para el área de regadío que contemplaba la plantación de 600 hectáreas de vid y la construcción de una bodega (Benedetti, 1985).

El plan debía culminar en 1977 con la superficie planificada totalmente plantada, en tanto que la plena producción debía alcanzarse en 1982. Sin embargo, a mediados de 1975 se habían logrado plantar sólo 100 hectáreas, por lo que, al año siguiente, técnicos del EPRC e INTA procedieron a reformular el Plan, “previendo ahora la construcción de la bodega en forma más o menos inmediata, aunque la producción no lo justificase, para evitar el desaliento de los productores al no poder colocar lo producido” (Benedetti, 1985:3). Finalmente, en 1982, el objetivo no había podido alcanzarse, de modo que, hacia 1985 la superficie de viñedos en 25 de Mayo no excedía las cien hectáreas. Según la autora citada, los factores que impidieron el cumplimiento del mismo fueron “las condiciones imperantes en el marco de la vitivinicultura nacional dados fundamentalmente por los altos costos de producción y el escaso valor del producto, que desalentó toda nueva inversión en el rubro vitícola” (Benedetti, 1985:3).

Efectivamente, por esos años, el contexto estructural de la vitivinicultura vivía momentos difíciles y ello queda de manifiesto en el hecho de que, luego de un momento de máxima expansión entre 1971 y 1975⁶³, la superficie implantada con vid en el país se había estabilizado hasta 1978 para entrar en franca caída hasta 1986 (Manzanal y Rofman, 1989:187). De ese modo, entre 1979 y 1986 se habría asistido a una disminución equivalente a las 11.865 hectáreas por año mediante un proceso de erradicación y abandono de viñas que habría afectado sobre todo a los productores más pequeños. Según

⁶² La muy escasa documentación a la que se ha tenido acceso se reduce a un breve trabajo de E. Benedetti (1985), empleada y documentalista del EPRC en 25 de Mayo y en el nos apoyamos en la descripción de este Plan..

⁶³ Según los autores, ese incremento no se debe tanto a la demanda como a la sanción de la Ley 18.905 / 71 de desgravaciones impositivas para zonas áridas, lo cual contribuiría también a explicar el interés inicial del EPRC por este tipo de cultivos.

estos autores, se trata de un proceso originado en que a la “crisis de sobreproducción casi permanente” vivida por el sector, se suma una reducción especialmente importante de la demanda en esos años (Manzanal y Rofman, 1989:189).

Ese proceso se vio acompañado, como muestra la Tabla 6.2, por una importante y constante disminución del precio del vino de mesa entre 1970 y 1986, “agravado enormemente desde la temporada 1980-1981” (Rofman y Manzanal, 1989:206). De esa manera, resulta, cuando menos, sorprendente que el EPRC siguiera adelante con el proyecto de plantación de viñedos en un momento en que, en el contexto nacional se estaba produciendo el proceso antes mencionado. Se trata de un hecho que viene a poner de manifiesto un cierto desconocimiento de las condiciones del mercado contribuyendo a poner de manifiesto, una vez más, las inconsistencias y contradicciones de la política pública en el área.

Pero quizás más sorprendente resulte el hecho de que se impulsara, en las condiciones de precariedad locales antes comentadas –especialmente ante la falta de una plantación adecuada- y en esas condiciones estructurales claramente desfavorables, la creación de una bodega en la zona.

Tabla 6.2. Precio del vino de mesa por litros según mercados en que participa⁶⁴

Años	Traslado		Fraccionado		Consumidor	
	Precio	Índice	Precio	Índice	Precio	Índice
1970	1,50	100	2,62	100	3,16	100
1971	2,13	142	3,35	128	3,87	122
1972	2,95	197	4,11	157	4,76	151
1973	3,35	223	3,35	128	5,42	172
1974	2,62	175	3,82	146	4,67	148
1975	1,22	81	2,56	98	3,04	96
1976	0,96	64	2,16	82	2,67	84
1977	0,86	57	1,79	68	2,38	75
1978	1,40	93	2,57	98	3,28	104
1979	2,24	149	3,53	135	4,50	142
1980	1,28	85	3,39	129	4,44	141
1981	0,54	36	2,51	96	3,36	106
1982	0,40	27	1,99	76	2,76	87
1983	0,64	43	2,35	90	3,30	104
1984	0,86	57	2,22	85	2,93	93
1985	1,27	85	3,50	134	4,59	145
1986	1,10	73	2,86	109	3,69	117

Fuente: Manzanal y Rofman (1989)

⁶⁴ Manzanal y Rofman (1989:205) identifican dos tipos de mercados relevantes en el circuito vitivinícola: el de vino de traslado y el fraccionado para consumo. En el primer mercado, actúan como oferentes un conjunto atomizado de “bodegas trasladistas” y “viticultores maquileros”. Éstos últimos elaboran su vino y abonan los precios respectivos a las bodegas; pagan alquiler de vasija vinaria hasta tanto logran colocar su vino. En la mayoría de los casos, el maquilero termina vendiendo al mismo bodeguero que le elabora el vino. El otro mercado del circuito –el de vino de consumo- tiene dos canales: por un lado, el de vino fraccionado fuera de origen y, por otro, el de vino enviado a granel para ser fraccionado fuera de origen. Si en el primero de esos mercados –el de traslado- es la demanda la que está muy concentrada, en el de consumo la que está concentrada es la oferta, siendo “las mismas empresas que tienen la mayor participación en el mercado de traslado, las que lideran el mercado de salidas al consumo.

Sin embargo, la instalación de la empresa en 25 de Mayo contó con un fuerte apoyo del gobierno provincial que, mediante un Decreto del Poder Ejecutivo, declaró a la misma como comprendida dentro del régimen de la Ley 274 de Promoción Industrial, puesto que de ese modo se contaría con un instrumento para solventar el problema de dar salida a la producción de uva en la zona, especialmente en 25 de Mayo, que no había logrado una salida económicamente viable (La Reforma, 21/01/1983). En ese sentido, como señala el periódico La Arena (29/04/1985) se encontraban “poco atendidos debido a las dificultades de comercialización y a su escasa rentabilidad”

En todo caso, la bodega se abrió con grandes expectativas, reflejadas por la prensa provincial. La planta a construir constaría de unos 1.000 m², así como maquinaria especializada de origen italiano que le darían una capacidad de elaboración de unos cuatro millones de litros por año, comenzando con 990.000 litros durante el primer año. El “primer vino pampeano” vio finalmente la luz, con una producción de unos 800.000 litros, en diciembre de 1983 (La Reforma, 21/12/1983). Se trataba de un vino de mesa, fraccionado en garrafas de cinco litros, con una distribución acotada a la propia provincia de La Pampa y algunas provincias limítrofes (La Arena, 21/01/1984).

Sin embargo, tan sólo un año después se anunciaban las dificultades de la bodega. La imposibilidad de la bodega de llevar a cabo el fraccionamiento por su propia cuenta hacía que se planteara la necesidad de trabajar “a maquila”, es decir, por cuenta de los propios productores durante esa temporada y elaborar así vino para el mercado de traslado (La Arena, 29/04/1985). Se trataba de una decisión que lo único que hacía era incrementar aún más el problema toda vez que, como muestra la 6.2, los precios en el mercado de vino de traslado se encontraban en mínimos históricos y muy por debajo de los precios obtenidos por los vinos fraccionados en origen⁶⁵.

En el contexto de todo lo anterior, desde nuestra perspectiva, los graves problemas de los que adoleció el proyecto no resultan sorprendentes. Los propietarios de la empresa argumentaban que el problema se debía al fuerte descenso en la producción de uva local a la mitad entre 1983 y 1984 debido a las condiciones climáticas (La Arena, 29/04/1984)⁶⁶. En ese sentido, se señalaba además como problema adicional el hecho de que, por problemas de coordinación con el EPRC, la empresa no hubiera podido comenzar la plantación de un viñedo propio con el que se cubriría un 30% de la producción de vino.

⁶⁵ De hecho, como señalan Manzanal y Rofman (1989:202), se producía en ese momento un incremento de la proporción de vino fraccionado en origen por sobre el vino de traslado, debido tanto a medidas promocionales como cuestiones coyunturales relacionadas con uno de los grupos de mayor presencia en el mercado argentino –el grupo Greco-. Pero por otra parte, las ventajas de fraccionamiento en origen son también importantes, principalmente, porque permite un mayor incremento del valor agregado y del ingreso regional, al tiempo que se trata de un proceso que puede ser encarado por pequeñas y medianas empresas.

⁶⁶ Se trata de un dato mencionado también en Benedetti, E. (1985).

Sin embargo, aunque se trate de un factor que pudiera haber agravado las condiciones productivas de la bodega, parecen más relevantes, con base en la información periodística analizada, los problemas financieros de la empresa que, ya en ese primer año de funcionamiento, no podía hacer frente a sus compromisos financieros. Se trata de una cuestión lógica si se piensa en las características de la bodega y en las del mercado en el que debía competir.

Pero quizás lo más importante haya sido lo que, desde nuestra perspectiva constituye un importante nivel de improvisación en la planificación y puesta en marcha del proyecto, así como la propia inexperiencia de los protagonistas comentada más arriba. En ese sentido, si las condiciones del circuito productivo frutícola en esos años hacían inviable, de un modo evidente, una bodega de las características de la que se instaló en 25 de Mayo, la inexperiencia y otras debilidades iniciales desde el punto de vista empresarial contribuían a subrayar esa situación.

La planta de empaque y enfriamiento de fruta del EPRC

En 1985 el Ente Provincial del Río Colorado construyó las instalaciones de empaque y enfriamiento de fruta (Figura 6.11) necesarias para que los productores, agrupados en la denominada Cooperativa Comahue, tuvieran una oportunidad concreta de afrontar el mercado en mejores condiciones evitando las condiciones frecuentemente desventajosas ofrecidas por las empresas integradas del valle del río Negro.

Sin embargo, la suerte seguida por ese proyecto se caracterizó sobre todo por su carácter errático. En los diez años que van entre 1985 y 1995, las instalaciones creadas por el EPRC fueron utilizadas por cuatro empresas diferentes. En todos los casos se trató de experiencias que no duraron más de una temporada, constituyendo, por lo tanto, intentos fallidos de la institución por lograr poner en marcha una infraestructura valuada, a mediados de los años '90, en más de quinientos mil dólares.

La situación se hace aún más incomprensible cuando se observan las características de las empresas que trabajaron el galpón de empaque, además de la forma en que finalizaron los contratos de arrendamiento de las instalaciones con el EPRC. En primer lugar señalemos que el período más prolongado de utilización de la planta correspondió al de sus primeros inquilinos, es decir, la Cooperativa Comahue, que la operó entre las temporadas '85-'86 y '89-'90 (La Arena, 23/12/1990), pero las causas del fracaso de esa experiencia se analizan en detalle en uno de los capítulos finales, a partir del estudio de las características del capital social del área.

A partir de ese fracaso inicial, el principal objetivo del EPRC en relación con estas instalaciones, y en el contexto económico de principios de los '90 en que comenzaba a afirmarse la tendencia al achicamiento del Estado, era el de privatizarlas (La Arena,

23/12/1990) bajo el supuesto de que la eficiencia de la empresa privada vendría finalmente a resolver un problema que para la institución comenzaba a resultar incómodo.

Figura 6.11. Galpón de empaque de frutas del EPRC



Fuente: trabajo de campo (2005)

Así, se comenzó por lo más alto del *ranking* empresarial. En la temporada '90-91 el galpón de empaque fue adjudicado en locación a una de las empresas “grandes” de Río Negro: la firma Tres Ases, S.A. (La Arena, 16/03/1991). Los resultados fueron nefastos. A poco de terminada la cosecha, la prensa declaraba (La Arena, 11/04/1991) que “a esta altura de la cosecha [los productores] desconocen el precio final que se les abonará” agregando que “la operadora del galpón del EPRC no habría liquidado con papelería propia, sino que habría utilizado la que pertenece a la Cooperativa Comahue”. Este simple dato permite imaginar el marco de legalidad en que operaba la empresa adjudicataria que, ya en la temporada siguiente, no se encontraba en la localidad (La Arena, 29/02/1992).

Esos avatares llevaron al EPRC a firmar un nuevo convenio de adjudicación de la planta que permitiera continuar acopiando la producción local. En este caso, la operación se realizó con la firma “La Colonia, S.A.” formada a tal efecto, e integrada por un antiguo

y “conocido”⁶⁷ productor local. Los hechos parecían esta vez más prometedores desde la perspectiva del EPRC, toda vez que, como señalaba su presidente, “en este grupo empresario que resultó adjudicatario tenemos gente de la comunidad, como los señores Llambí, que son productores de la zona (...)” (La Arena, 29/02/1992).

Sin embargo, una vez más, los resultados aparecían para el EPRC y, por lo tanto, para el gobierno provincial, como inconfesables. Menos de un año después de la firma del contrato, se señalaba que, por no cumplirse las condiciones del pliego, se había debido anular la adjudicación y proceder a efectuar una nueva (La Reforma, 5/01/1993). Todo ello generó un importante conflicto en el que el EPRC desalojó a los inquilinos de la planta, en tanto que éstos demandaron a la institución por usurpación. Como resultado de todo ello, la planta permaneció cerrada durante el resto del año con los consecuentes perjuicios de pérdidas de puestos de trabajo⁶⁸.

Un año después, en Enero de 1994, el EPRC emprendió nuevamente la aventura de adjudicar sus instalaciones de empaque y frío. Al igual que en ocasiones anteriores, en ésta se trataba de hacer frente a la próxima cosecha y, en el marco de esas urgencias, se adjudicó a un “consorcio frutihortícola” local integrado por 27 chacareros (La Arena, 19/02/1994). En pocas palabras, puede decirse que la excesiva improvisación que caracterizó a este nuevo emprendimiento se puso de manifiesto sólo cuatro meses más tarde, cuando en el “Primer encuentro de Entidades Intermedias Pampeanas en la Zona bajo Riego”, la Cámara de Comercio local denunciara la “gravedad de la crisis por la que están atravesando los productores y la problemática situación del consorcio que formaran para comercializar su producción a partir del galpón de frigoempaque propiedad del EPRC” (La Arena, 23/04/1994).

Como corolario de todo lo anterior, y a pesar de lo exiguo de la información disponible, los casos mencionados ofrecen interesantes indicios de algunas de las principales debilidades que afectaron a las políticas públicas en el intento por industrializar la zona.

⁶⁷ Según la información proporcionada por algunos informantes clave durante las entrevistas realizadas en 25 de Mayo, este integrante de la empresa había tenido su propio galpón de empaque en El Zauzal con resultados claramente negativos.

⁶⁸ En ese mismo año algunos colonos denunciaban estafas por parte de la empresa que alquilaba el galpón de empaque que había pertenecido a El Hogar Obrero y, en ese contexto, la prensa denunciaba (La Arena, 4/11/1993) que “el aventurerismo en la comercialización y en el manejo de las producciones frutihortícolas de la región, es una de las lacras que, e acuerdo a lo expresado por la Cámara de Comercio, Industria y Producción, busca erradicar el proyecto de creación de un Fondo de Desarrollo Regional”. Se señalaba, por otra parte, que el objetivo del mismo consistía en “alentar un sistema de promoción de pequeñas y medianas empresas que deben rendir cuentas antes y después de cada paso que den a partir de ser incluidas en el régimen instrumentado en el Fondo”. De ese modo, se venía a poner de manifiesto, una vez más, que uno de los problemas de fondo que afectaba a la Colonia en su conjunto, era el de una profunda desconfianza entre los agentes económicos, políticos e institucionales locales que impedía el normal funcionamiento de cualquier emprendimiento en la localidad.

En primer lugar, resulta evidente el hecho de que la posibilidad de avanzar hacia adelante, integrando la fase productiva, afrontó problemas de carácter estructural. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el cierre de las empresas El Hogar Obrero y ENVA, se produjo por causas no controlables localmente. En el caso de la primera, se trató de una quiebra del grupo al que la misma pertenecía y que provocó importantes problemas económicos en diversos puntos del país, mientras que el cierre de la segunda obedeció a causas relacionadas con la propia estrategia empresarial de la empresa.

Evidentemente, siempre es posible discutir el hecho de que si hubiera sido posible poner en marcha estrategias para retener las mismas en la localidad o, en todo caso, para mantener activas las respectivas instalaciones de ambas empresas en beneficio de la producción local. En todo caso, es cierto que las condiciones económicas del país a comienzos de los '90, regidas por el modelo menemista, de fuerte apertura externa y un nivel de cambio muy alto de la moneda nacional, afectó profundamente y en términos generales a la industria nacional.

Pero más allá de lo anterior, lo que, desde nuestra perspectiva resulta más destacable es la evidencia de dos tipos de problemas que, en principio, responden a las características institucionales locales:

Por un lado, debe subrayarse cierto desconocimiento de las tendencias del mercado y, en general, del funcionamiento de las ramas agroindustriales en las que debía participarse, dando lugar a una falta de capacidad real para intervenir en el mismo con base en una información adecuada. En ese sentido, el análisis de lo sucedido con la instalación de la bodega resulta tan sólo un ejemplo de ese hecho, puesto de manifiesto también en otros emprendimientos en diferentes momentos de la historia del EPRC.

Resulta destacable, por otra parte, un cierto nivel de improvisación en la puesta en marcha de algunos proyectos. Con base en la evidencia disponible, podría decirse que, se trata de una cuestión que parece estar marcada por la urgencia de brindar soluciones a los productores “para la cosecha siguiente”⁶⁹. De ese modo, las acciones seguidas parecen tener más relación estrategias de carácter político, que con intentos de resolución real de los problemas económicos de la zona.

Finalmente, resulta sorprendente, especialmente en el caso del complejo de frigoempaque comentado más arriba, la evidente incapacidad institucional –en particular del EPRC, pero también del gobierno provincial- para establecer las condiciones mínimas de control de las características de las empresas –en particular de su capacidad económica para hacer frente a la actividad que se pretendía llevar adelante. Si esto se pone claramente

⁶⁹ En todo caso, esa parece haber sido la seña que caracterizó al proyecto industrializador desde sus inicios. Ya en los informes de Zamora se citaba la necesidad de construir “con urgencia” una planta elaboradora de tomates o una empacadora para dar soluciones concretas a unos chacareros que ya tenían sus producciones en marcha.

de manifiesto en el caso de la bodega, parece también resultar un argumento válido en el caso de algunas de las adjudicaciones del galpón de empaque realizadas a empresas conformadas con el objetivo específico de hacerse con el mismo. De ese modo, podría argumentarse la existencia de cierta desidia institucional de control ante el posible carácter oportunista de ciertos agente económicos, cuya capacidad operativa para hacer frente a la actividad industrial resultaba, cuando menos, dudosa.

En pocas palabras, se trata de diferentes facetas de las inconsistencias y contradicciones de la política pública en la zona que, por un lado, demostraban cierto interés en la consecución del proyecto de industrialización de la producción local, pero, por otro lado, revelaba una manifiesta incapacidad para poner en marcha los mecanismos institucionales adecuados –organizaciones eficientes, mecanismos de control y regulación coherentes, etc.- que permitieran el normal desempeño de las diversas iniciativas comentadas.

3.3. Los límites del proyecto: agotamiento de la política pública y primer ciclo de endeudamiento

3.3.1. El diagnóstico sobre el estado de la Colonia al finalizar la etapa militar

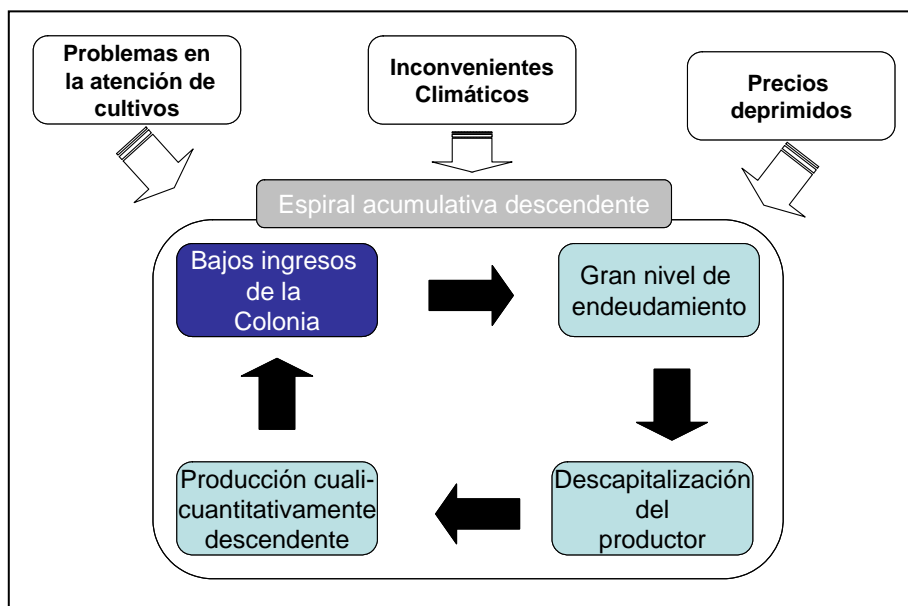
Entre 1981 y 1983, es decir, el período de transición hacia el retorno democrático y casi quince años después de comenzado el proceso de colonización, se manifiesta con toda su fuerza el agotamiento de la política pública y el modelo de desarrollo asociado a la misma en el área, revelando además sus fuertes contradicciones en ese proceso. Ese agotamiento quedará reflejado en dos informes del Ente Provincial del Río Colorado⁷⁰ que, con dos años de diferencia entre ellos, muestran a las claras el estancamiento al que se había llegado. ¿Cuál era el diagnóstico que de la situación de la colonia hacía el Ente Provincial del río Colorado en 1981? En el primero de los trabajos mencionados (EPRC, 1981) se citaba nada más comenzar que “el conjunto de las explotaciones que forman el ‘Sistema de Aprovechamiento Agrícola El Zauzal’ se encuentra en una situación comprometida desde el punto de vista económico, que repercute directamente en el desarrollo integral del área.”

Dicha situación se atribuía a la conjunción de una serie de factores, algunos de ellos comunes a las economías regionales del país y otros propios de la Colonia.” (EPRC, 1981: 10). En todo caso, quedaba bien claro que las causas que habían llevado a ese proceso al área bajo riego constituían un “círculo vicioso” del que resultaría imposible salir sin apoyo estatal.

⁷⁰ Además del citado en la nota al pie precedente, que consta de dos partes, nos referimos al trabajote realizado por uno de sus técnicos a pedido del Directorio del EPRC: Paladino, A. (1983): “El endeudamiento de los productores en Colonia El Zauzal”. Documento de circulación interna. EPRC. 25 de Mayo. La Pampa. En este apartado haremos referencia repetidamente a los mismos puesto que son los únicos existentes en los que se plantea un diagnóstico detallado de la situación de la zona y de los productores allí asentados.

Más precisamente, en la base de los obstáculos que estaba experimentando la Colonia en sus esfuerzos por poner en marcha un proceso sostenido de desarrollo se encontraban, siempre según el diagnóstico de los técnicos del EPRC, cuestiones tan diversas como la persistencia de los precios deprimidos en el mercado frutícola internacional, la sucesión de eventos climáticos –especialmente granizos y heladas- además de ciertos problemas en la atención de los cultivos al nivel de la chacra (Figura 6.12).

Figura 6.12. Los frenos al desarrollo (1976-1981) según el diagnóstico del EPRC



Fuente: Elaboración propia con base en EPRC, 1981

De ese modo, los bajos rendimientos obtenidos en la chacra debido a los problemas climáticos y de atención de los cultivos, sumados al problema de precios, daban como resultado unos ingresos excesivamente bajos, como consecuencia de lo cual se ponía en marcha una espiral descendente acumulativa. Así, se señalaba que los escasos ingresos estaban en la base del alto nivel de endeudamiento de las explotaciones, lo que llevaba, a su vez, a una fuerte descapitalización –imposibilidad de renovar máquinas y herramientas o de instalar sistemas de defensa contra las heladas, etc.- derivando en unos niveles decrecientes, tanto en cantidad como en calidad, de la fruta producida, lo que profundizaba el problema de los ingresos de la explotación

Lento incremento de la producción e incidencias climáticas

El lento incremento de la producción frutícola de la colonia estuvo motivado por dos cuestiones. La falta de avance de las plantaciones de acuerdo a los planes oficiales, como se muestra más abajo, por un lado, y las adversidades climáticas por otro.

En efecto, en 1975 se planificó una “célula de cultivos” (EPRC: 1981:19) cuya estructura se muestra en la primera columna de la Tabla 6.3. En el mismo puede verse claramente como hacia 1981, momento del diagnóstico que estamos citando, la política pública durante la intervención militar no había logrado alcanzar los objetivos en cuanto a extensión de la plantación de frutales, que sólo había alcanzado un 71,3% en el caso de las plantaciones de pepita, un 57,3% en el caso de las plantaciones de carozo y un 45,3% de la vid, los tres cultivos básicos del área.

Además, los avances fueron dispares para el caso de las distintas especies, puesto que mientras en el caso de peras y manzanas se alcanzó un 53,5% del plan original, en el tomate, con una importancia fundamental, -especialmente por la presencia de una procesadora en el parque industrial local- solo se logró un 20% de avance respecto de la plantación prevista.

El impacto en la producción era, por lo tanto, inevitable. En efecto, si se compara la producción real con la que se esperaba de haberse concretado la plantación planificada, (Tabla 6.4), las diferencias resultan muy importantes: las producciones de los principales cultivos del área –manzana, pera y tomate- representaban un 43%, un 14% y un 34% respectivamente de lo proyectado.

Tabla 6.3. Estructura de cultivos planificada y relación con lo ejecutado (1981)

Especie	Estructura planificada En 1975 (%)	Estructura planificada en 1975 (Has.)	Objetivo para 1981 (Has.)	Alcanzado (1981) (Has.)	Proporción objetivos 1981 / alcanzado 1981 (%)	Proporción 1981 respecto plan original (%)
Frutales de pepita	28,68	1200	900	642	71,3	53,5
Frutales de carozo	8,85	370	300	172	57,3	46
Vid	16,7	700	600	272	45,3	38,9
Hortalizas (tomate)	6,52	273	s/d	55	s/d	20
Forrajeras	3,35	140	s/d	60	s/d	42,8
Forestales	35,8	1500	s/d	400	s/d	26,7
TOTALES	100	4183		1601		38,2

Fuente: Elaboración propia con base en EPRC (1981)

Tabla 6.4. Evolución proyectada y real de la producción de Colonia El Zauzal (1981)

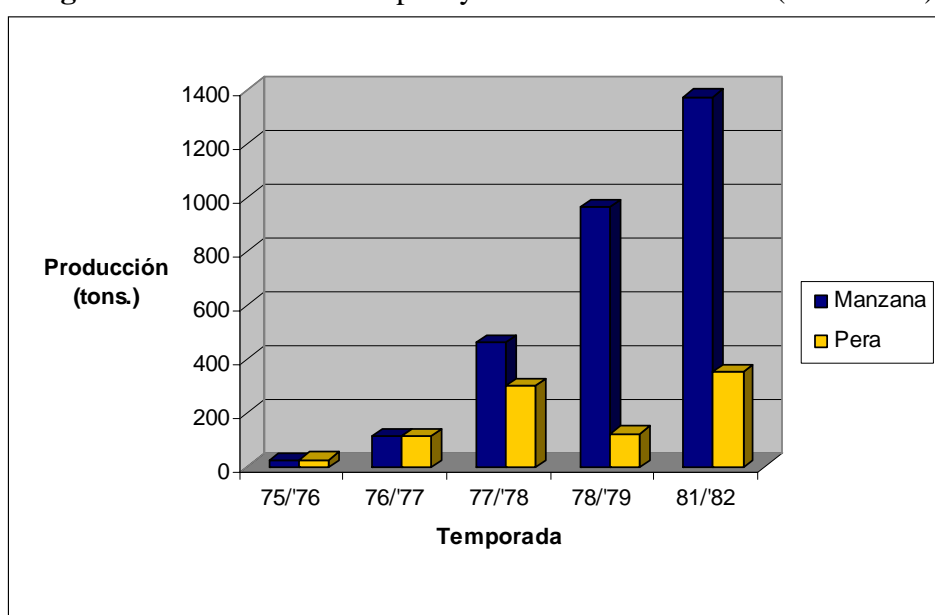
	Proyecciones según "célula de cultivos", a 1981 (tons.)	Producción esperada según plantaciones existentes a 1981 (tons.)	Producción real en 1981 (tons.)
Manzanas	3063	1600	1340
Peras	2124	480	300
Duraznos	2200	200	5
Ciruelas	251	250	4
Vid	31080	10000	800
Membrillos	426	300	0,2
Tomate	3750	1300	1300

Fuente: Elaboración propia con base en EPRC (1981)

Esta situación provocaba dos consecuencias importantes de cara a la comercialización de la producción de la colonia. Por un lado, las diferencias de los avances en cada una de las especies daba lugar a una estructura productiva algo menos diversificada –en torno a un 40% de fruta de pepita frente al 28% originalmente previsto-, descuidando algunas de las producciones que, como el tomate, constituían una importante alternativa comercial en la colonia. Por otro lado, dificultaba de manera importante la imposibilidad de generar economías de escala –especialmente en los cultivos principales como las peras y manzanas- que, en este espacio marginal en relación con el mercado frutícola de la Patagonia norte, era fundamental para la obtención de mejores condiciones de comercialización. Las adversidades climáticas jugaron también un papel importante como factores de freno a la producción en este período. Se produjeron en esos años una serie de adversidades climáticas (granizo, heladas tempranas y lluvias acompañadas de fuertes ráfagas de viento) que disminuyeron notablemente la producción. (EPRC, 1981:23) y que acentuaban aún más las diferencias expresadas en las columnas 2 y 3 del cuadro anterior para 1981.

En este sentido, se observa que las diferencias entre la producción real del año 1981 y la producción esperada de acuerdo a las plantaciones existentes (Tabla 6.3) registran importantes diferencias que llegan a alcanzar el 97% en los frutales de carozo (duraznos y ciruelas) o el 92% en el caso de la vid. Sin embargo, la situación en este sentido era aún peor, puesto que no se trataba de una cuestión coyuntural, y que, como muestra la Figura 6.13 para el caso de la pera y la manzana, las producciones en el año 1981, aún sin estar a la altura de lo esperado, eran ciertamente mayores que las que se venían obteniendo en temporadas anteriores, particularmente en el 75/76 y 76/77, con evidentes efectos sobre la generación de excedentes en la colonia.

Figura 6.13. Producción de pera y manzana en El Zauzal (1975-1982)

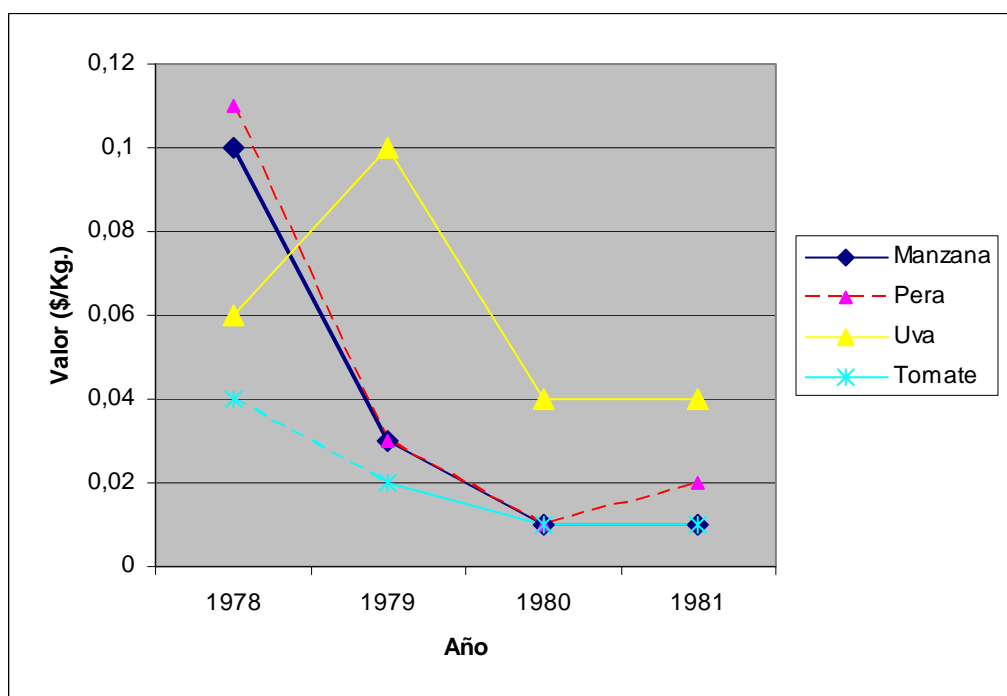


Fuente: elaboración propia con base en EPRC (1978, 1979 y 1997)

Precios deprimidos

A la situación anterior se sumaba, además, la de falta de rentabilidad de la actividad frutícola durante este período. A la misma contribuían dos tipos de cuestiones: por un lado, la situación estructural de la economía –y sus innegables efectos sobre las economías regionales y en particular los agentes económicos más débiles-; y por otro, la reestructuración del circuito productivo frutícola argentino que experimentaba en estos años, como se ha visto, un creciente proceso de concentración en los eslabones finales, es decir en la comercialización. Una situación que se veía reforzada, como veremos más adelante, por las especiales dificultades que los productores del alto valle del Colorado debían afrontar a la hora de comercializar la producción, incluso en los breves períodos de tiempo en que se contó con algún tipo de industrialización en la zona.

Figura 6.14. Evolución de precios pagados al productor (1978 -1981)



Fuente: EPRC (1981)

Entre las más importantes y recurrentes se pueden citar así la falta de escala de producción ya citada, pero especialmente la falta de capacidad organizativa, los menores precios obtenidos, y la falta de coordinación entre chacareros y el EPRC.

El conjunto de factores mencionados llevaba, por lo tanto, siempre según el diagnóstico de la oficina de desarrollo que estamos analizando, a un fuerte impacto en el valor de la producción de la colonia.

La Figura 6.14 muestra cómo, para el caso de la temporada 1980 / 1981–momento del diagnóstico analizado-, el valor de la producción de la colonia se veía muy mermado en relación con lo esperado. En primer lugar, en relación con el producto esperado de las

plantaciones existentes, lo realmente obtenido equivalía en el caso de la manzana y de la vid sólo al 8,3% y 8% respectivamente. Pero si se comparan los valores obtenidos con los que podrían haberse obtenido de haberse cumplido con las previsiones de plantación, lo producido representa en esas especies sólo el 4,3% y el 2,5% respectivamente.

Tabla 6.5. Valor de la producción* según precios pagados al productor

	Según célula de cultivos proyectada a 1981	Según producción esperada de las plantaciones existentes	Según producción real en 1981
Manzanas	551340	288000	24120
Peras	679680	153600	96000
Duraznos	1760000	160000	4000
Ciruelas	251000	250000	4000
Vid	854700	275000	22000
Membrillos	106500	75000	50
Tomates	675000	23400	23400
Totales	4878220	1225000	173570

(*) En miles de pesos de 1981.

Fuente: Elaboración propia con base en EPRC, 1981.

Deficiencias en las labores de cultivo

En relación con este último factor, el diagnóstico del EPRC menciona que “los bajos ingresos que ha tenido el productor han llevado a que sólo se realicen las prácticas culturales indispensables, mientras que los tratamientos fitosanitarios y fertilizaciones son prácticas que se realizan cada vez más espaciadamente.” (EPRC, 1981:29)

La consecuencia de una situación como esa era el creciente deterioro de la producción, tanto en cantidad como en calidad, que afectaba aún más la cuestión de escala antes mencionada. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que en el caso de un área de regadío como la de El Zauzal, en una estrecha porción de valle y con una estructura parcelaria densa y los montes frutales muy cercanos entre sí, típica de las zonas de riego de la Patagonia norte, el brote de una determinada plaga en una parcela hace que inmediatamente todas las explotaciones circundantes se encuentren en peligro. La difusión de las plagas es, por lo tanto, muy veloz.

En todo caso, es necesario matizar la cuestión relacionada con los problemas en las labores culturales. En este sentido, resulta evidente que en proceso de falta de rentabilidad de las explotaciones se haga muy difícil la compra de insumos, sobre todo al tratarse de productos importados y, por lo tanto, a valor dólar, cuya adquisición se hacía cada vez más compleja en un contexto de fuerte depreciación de la moneda nacional⁷¹.

⁷¹ Para tener una idea de este proceso, basta con mencionar que si la producción total de la colonia en 1981 representaba un monto de 8.427.971 de dólares americanos, sin embargo, la misma producción valuada a precios de 1978 representaba un valor de 16.013.145 de la misma moneda lo que representa una depreciación

Sin embargo, desde el punto de vista planteado en esta Tesis, el diagnóstico efectuado en aquel momento resulta reduccionista en este sentido, puesto que al enfocar sólo en la falta de recursos económicos no considera otros de gran importancia a la hora de abordar este tipo de cuestiones, en particular la organización de los productores o la articulación con la oficina de desarrollo.

En todo caso, y en relación con la política pública, pueden señalarse al menos dos cuestiones en ese sentido. En primer lugar que se trata de una situación en que vuelven a quedar en evidencia las contradicciones de una política pública que pretendía respuestas empresariales de parte de colonos que no estaban preparados para ello, una situación que se comprenderá mejor cuando abordemos la cuestión en el próximo capítulo. Por otro lado, que la heterogeneidad de productores hacía necesaria, por parte del ámbito público, una actuación personalizada, adecuada a la diversidad de casos, cosa que, en un ámbito espacialmente reducido y de importante interacción social, donde incluso “todos se conocen” no aparecía como una tarea especialmente dificultosa en términos prácticos, si no fuera por las contradicciones internas de la política pública misma.

3.3.2 Las soluciones planteadas en el ámbito público

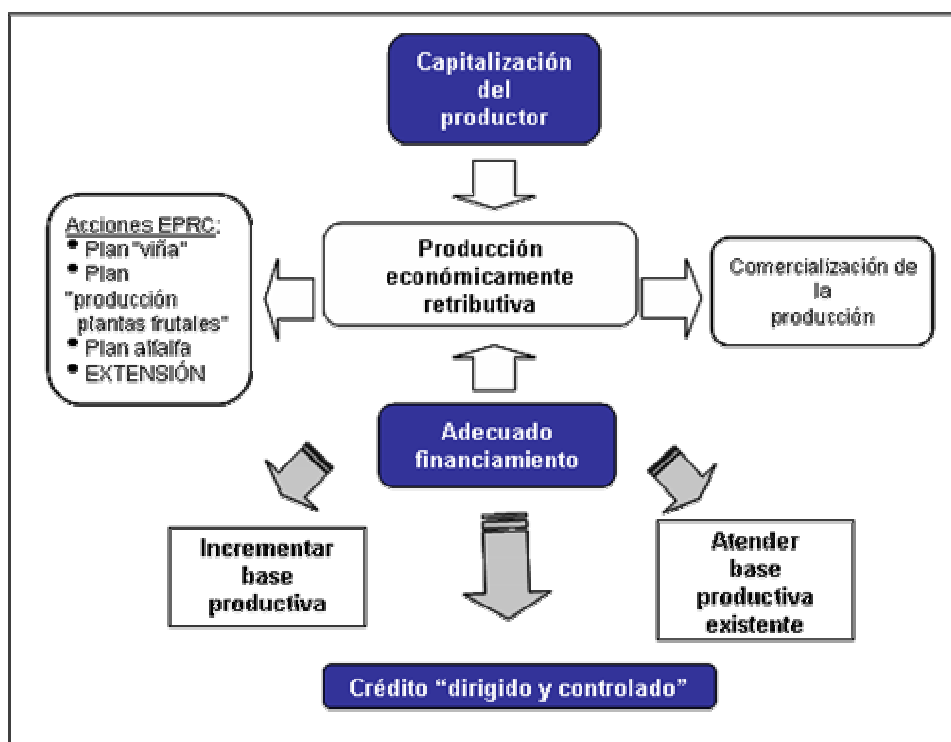
En el contexto de lo antes señalado, las soluciones propuestas ante la situación de estancamiento reflejaban dos aspectos de la política pública en estos años:

- El carácter “*top-down*” de la misma. Toda vez que el diagnóstico identificaba problemas estructurales o de naturaleza climática, era una idea instalada en la colonia el que las soluciones debían venir desde “afuera” y desde “arriba”. El diagnóstico no hace casi alusión a los actores locales, públicos o privados, ni a las dinámicas establecidas entre ellos, mientras que lo local se ve puramente como una función de la participación en circuitos de comercialización regionales. Las graves dificultades y contradicciones internas tratadas en los capítulos siguientes quedaban así veladas por el diagnóstico oficial.

- El enfoque economicista del diagnóstico. Reducía en lo esencial los obstáculos de la colonia a la falta de rentabilidad de la actividad, y ésta a la falta de un adecuado financiamiento que compensara la progresiva descapitalización de los productores frutícolas del área. Indudablemente, esto entraba en contradicción con la situación de endeudamiento que ya se padecía, por un lado, y no tomaba en cuenta la heterogeneidad de productores, algunos de los cuales no estaban en condiciones de optar a un crédito de estas características por su evidente falta de capacidad económica, por sus propias características individuales o por encontrarse en la frágil etapa de despegue de la explotación

de la moneda nacional de un 52,6% en solo cuatro años. Estas cifras dan una idea clara del significado de los costes asumidos por la incorporación de insumos importados (a valor dólar) en la producción agrícola.

Figura 6.15. Soluciones propuestas para el despegue de la Colonia el Zauzal



Fuente: Elaboración propia con base en EPRC (1981)

El recurso al crédito terminó generando, como quedaría reflejado sólo dos años después en un nuevo informe generado en el seno del propio Ente Provincial del Río Colorado (Paladino, A., 1983), en un mayor endeudamiento que completaría lo que aquí llamamos el “primer ciclo de endeudamiento”

El diagnóstico efectuado (Figura 6.15) tenía, por otra parte, el valor de mostrar también algunas dificultades endógenas al reconocer la necesidad de “apoyo al sector productivo que haga posible su integración en el circuito de comercialización” (EPRC, 1981: 31) dejando clara la falta de articulación público-privada en el logro de ciertos objetivos fundamentales en un área marginal de la producción frutícola norpatagónica. Dejaba claro, además, que este apoyo debía orientarse a la diversificación productiva del área mediante un fortalecimiento de la actividad vitícola (plan “viña”) y el incentivo a la producción de forrajes (plan “alfalfa”), ninguno de los cuales tuvo en la práctica una aplicación concreta.

3.3.3. Del diagnóstico al “primer ciclo de endeudamiento” de la Colonia.

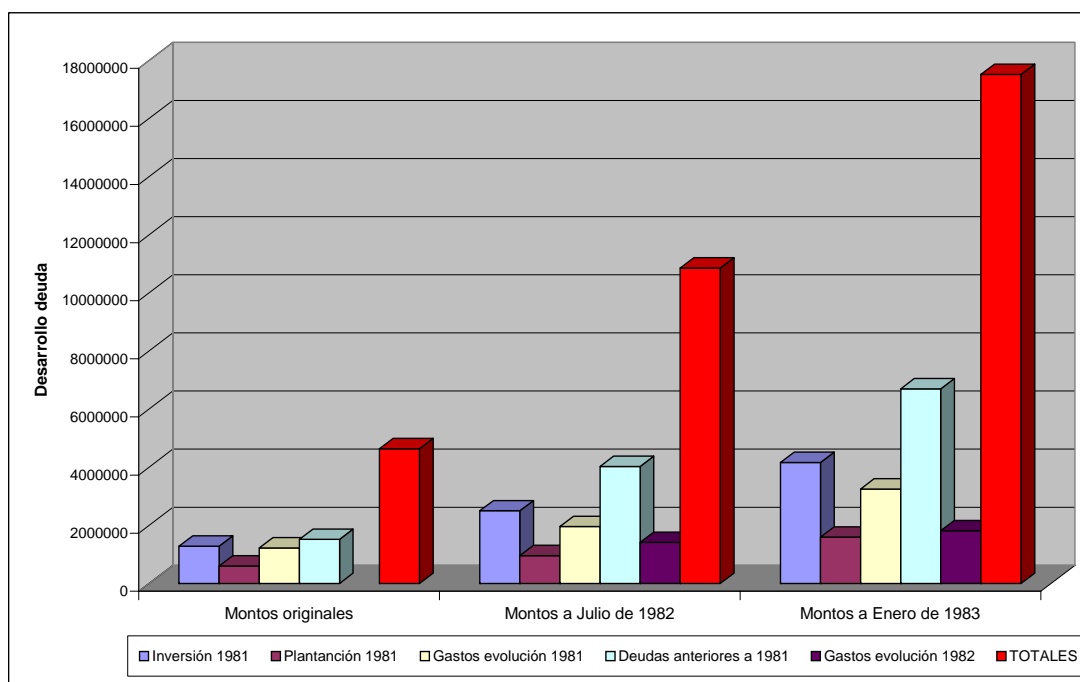
Como se ha comentado más arriba, el diagnóstico de la situación de la Colonia efectuado en 1981 por el EPRC señalaba que el productor había llegado a un grado de descapitalización que le impedía seguir produciendo. Necesitaba, por lo tanto, un aporte importante de capital que le permitiera atender tres aspectos básicos:

- ampliar la base productiva implantando nuevos montes frutales,

- realizar las inversiones faltantes en los montes frutales ya plantados puesto que “(...) se había llegado a un punto tal que estos montes, al no poseer el sostén necesario ya sea con espalderas o con puntales, habían entrado en un rápido proceso de decrepitud que había que revertir de inmediato.” (Paladino, A., 1983)

- ejecutar los trabajos culturales necesarios, toda vez que la ausencia de muchos de trabajos como poda fertilización o cura, deterioraban notablemente el estado de las plantas.

Figura 6.16. Estructura y evolución de la deuda de la Colonia El Zauzal



Fuente: Elaboración propia con base en: Paladino, A. (1983)

A partir de 1981, el Banco de La Pampa abrió diversas líneas de crédito para los productores frutícolas destinados a cubrir los gastos de inversión (espalderas, puntales, etc.), de incremento de plantaciones y de evolución, es decir, los costos para mantener las parcelas en funcionamiento.

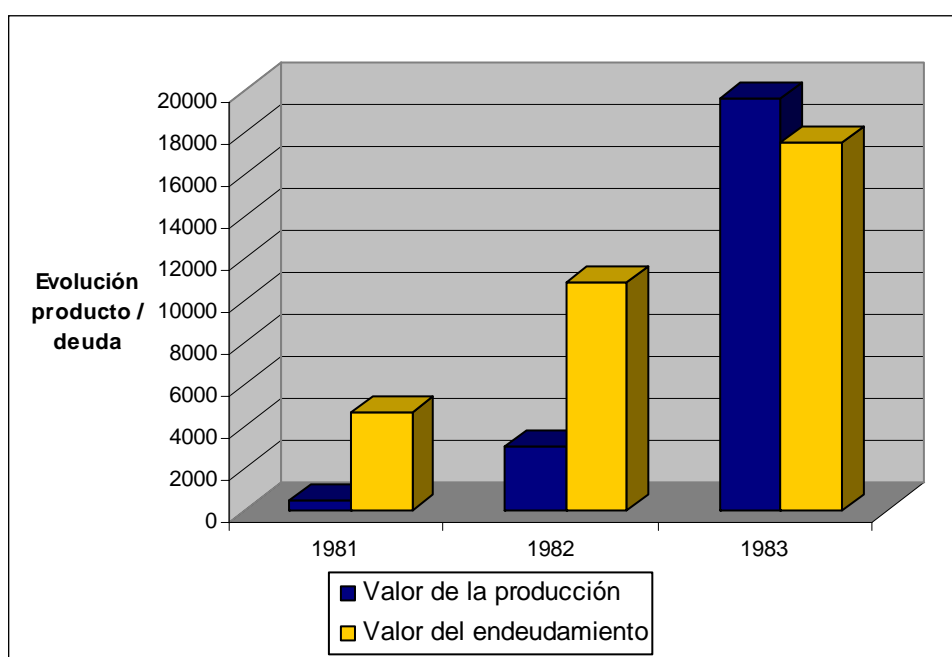
Como señala A. Paladino (1983:3) “(...) el productor, impelido por la imperiosa necesidad de reactivar su parcela, tomó en forma considerable el financiamiento ofrecido”, dando lugar a un fuerte endeudamiento del conjunto de la Colonia. Para tener una idea de las proporciones del mismo, basta señalar que el 61% del total del endeudamiento a 1983 había sido generado tan solo en los dos años anteriores mientras que apenas el 39% restante había sido contraído antes de 1981.

Por otra parte, el grueso de la deuda contraída en 1981 estaba conformada esencialmente por dos rubros (Figura 6.16): inversión y evolución, que comprendían en

conjunto un 54,1% de la deuda en 1981⁷², en tanto la proporción dedicada a plantación de frutales comprendía sólo el 12,9%, el resto -32,8%- correspondía a endeudamiento anterior a 1981.

Como se observa en la Figura 6.16 la deuda así conformada creció de manera sustancial a lo largo de los dos años siguientes a su efectivización. El desarrollo de la misma durante el primer año provocó que ya en 1982 y “(...) dada la evolución de la deuda del año anterior (...) el productor se mostró sumamente reticente a tomar nuevos créditos (...)” (Paladino, A. 1983:3)

Figura 6.17. Evolución de la producción frutícola y el endeudamiento en El Zauzal (1981 – 1983)



Fuente: Paladino, A. (1983)

Esto se debió principalmente a dos tipos de motivos. En primer lugar, como muestra la Figura 6.17, al monto inicial de la deuda que superaba con creces el valor de la producción frutícola de la Colonia. En efecto, en ese año, el monto total de la deuda era 10 veces superior al de la producción, distancia que se redujo al año siguiente cuando alcanzó el 30%. Solo en 1983 –año de realización del trabajo que estamos citando- se *esperaba* que la producción superara el valor de lo adeudado, pero en todo caso, éste último valor representaría el 90% de aquel. Si se tiene en cuenta que con dicho producto el productor debía mantener su explotación funcionando y mantener la subsistencia familiar, queda claro que el reciente endeudamiento contribuía a ahogar aún más la actividad económica de la Colonia.

⁷² El primero de estos comprendía la adquisición de insumos para la construcción de espalderas (40% para viñas y 60% para el resto de frutales). Por su parte, los gastos de evolución implicaban aquellos para cura, poda y fertilización tanto de viñas como de frutales de pepita y carozo

Un segundo factor que contribuyó al incremento casi exponencial de la deuda fue el índice de actualización aplicado a la misma. En este sentido, los créditos destinados a inversión y plantación tenían plazos de amortización que guardaban relación con los ciclos de la producción frutícola: 5 años y dos de gracia para los primeros y 8 años con tres de gracia para los segundos.

Sin embargo, la actualización de la deuda se rigió por la recientemente implementada “circular RF 1050 del Banco Central de la República Argentina” (Abril de 1980). Con dicha resolución, las tasas de interés que hasta ese momento estaban controladas por el Banco Central fueron liberadas⁷³, por lo que los créditos contraídos se “indexaban” a una tasa de interés promedio extraída de las que cobraban los bancos y otras entidades financieras, dando lugar a tasas que superaron –con la única excepción de 1980– el 100% anual entre 1976 y 1982⁷⁴. El tratamiento que la política pública daba al agricultor se acercaba más a la de un empresario capitalizado que a la de un pequeño agricultor de subsistencia... y marca a las claras el proceso de transición en la política pública que estamos analizando. La dinámica financiera a la que era sometida el colono, colisionaba ahora fuertemente con los criterios mediante los cuales había sido tentado a afincarse en la zona.

3.3.4. Modificación del parcelamiento en Colonia Chica y fin del “proyecto social”

Como se ha podido ver en los apartados anteriores, se experimentó en esta etapa un cambio en la orientación de la política pública que implícitamente significaba el abandono de la “colonización social” y el intento de promoción de la zona mediante la atracción de inversiones de tipo empresarial.

Para el EPRC (1981b:26) la situación de atraso guardaba relación “(...) con problemas estructurales que tienen origen en la concepción y aplicación de la filosofía de colonización aplicada en El Zauzal. Efectivamente, al amparo de un conjunto de medidas promocionales, se asentaron en el ámbito de la Colonia un nutrido grupo de productores de limitada capacidad económica empresarial. La modificación del orden económico ha obligado a la Provincia a limitar la asistencia económica financiera, dejando libradas a la propia iniciativa del productor las acciones que le permiten impulsar su economía, hecho impracticable a la luz de las condiciones actuales.” Un rápido análisis de la cartografía de la zona de riego del momento viene a subrayar claramente la intención del gobierno provincial de modificar la política de colonización en plena consonancia con los dichos

⁷³ El 1 de Junio de 1977 la “Ley de entidades financieras” liberó el mercado de dinero dando garantía estatal a todos los depósitos a plazo fijo. El hecho de favorecer el aumento de las tasas de interés y la autorización a las entidades para recibir depósitos en plazos muy cortos era hacer más atractivo el ahorro privado, para evitar presiones sobre el consumo y la inflación. De esta manera, en un contexto de desregulación de la actividad y reducción de controles por parte del Banco Central, creció inusitadamente el número de entidades financieras que competían en el mercado por la captación de depósitos ofreciendo tasas de interés crecientes. <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/av/7.doc>

⁷⁴ *Ibid.*

citados. En efecto, resulta curioso —aunque para nada sorprendente si se tiene en cuenta el análisis anterior— observar cómo ese cambio de perspectiva tenía un reflejo espacial tangible en las modificaciones realizadas en la cartografía de proyectos de colonización durante esta etapa.

El caso del distrito de Riego de Colonia Chica (Sector “ex-Isla, con una superficie de 3710 Has. netas), inmediatamente al sur de El Zauzal, es particularmente revelador en ese sentido (Figura 6.14). En la cartografía del área realizada en 1978 puede observarse (Figura 6.14-a.) una subdivisión de la tierra en 200 parcelas con una dimensión aproximada de entre 15 y 20 hectáreas cada una. Tal subdivisión no podía tener otro significado que el avance hacia el sur del proceso de colonización social.

Sin embargo, en 1981, el mismo plano mostraba una división de la tierra radicalmente diferente. Colonia Chica aparecía ahora subdividida en 14 parcelas con superficies de entre 150 y 200 hectáreas (Figura 6.14-b). La cartografía revela así claramente cómo durante los dos primeros años de la dictadura todavía se mantenían algunas de las líneas planteadas en la planificación inicial de la Colonia. Sin embargo, entre 1978 y 1979, años en que hemos situado el momento de quiebre de la política pública en el área y ruptura con el contexto inicial del proyecto, la expansión del área de riego se pensaba bajo unas condiciones radicalmente diferentes, tal como se ha explicado antes. En los años posteriores la política pública seguiría ese derrotero, profundizándose en los años ’90, en que la ampliación de ese distrito de riego se efectuó mediante la venta de parcelas en superficies aun mayores, un proceso en el que 5500 hectáreas fueron adquiridas por solo dos propietarios.

Con el retorno democrático de 1983 parecían abrirse nuevos horizontes para el desarrollo de la zona, sobre todo porque el nuevo contexto abría la posibilidad de debatir las políticas públicas a aplicar en el área. Se trata de un breve período que finaliza con la crisis hiperinflacionaria de 1989 y la consiguiente retirada del Estado bajo la presidencia de Carlos Menem, en el que se intenta, más con voluntarismo que con políticas claras y coherentes retornar a la senda del “fin social de la colonización”.

Entre los principales aspectos con que se inicia este período destacan especialmente dos:

- Se presenta, finalmente, el Estudio de Revisión y Aprovechamiento del río Colorado en Colonia 25 de Mayo, El estudio, que había sido encargado en 1979 por el anterior gobierno militar, constituye un indicio más de los ambiciosos objetivos estatales pero también una medida de los obstáculos de la zona para alcanzar un cierto nivel de actividad y desarrollo.

- Se retorna en el discurso a la política social previa al período militar. Sin embargo la política pública en el área se vio boyando permanentemente entre ese discurso, los imperativos de una mayor eficiencia y productividad impuesta por la dinámica del sector

Mapa 6.3 (a) Colonia Chica (Sector ex Isla) Parcelamiento para la “colonización social” en 1978 y (b) parcelamiento en 1981



4. 1983- 1989 Entre los fines sociales y las necesidades del mercado

Con el retorno democrático de 1983 parecían abrirse nuevos horizontes para el desarrollo de la zona, sobre todo porque el nuevo contexto ofrecía la posibilidad de debatir las políticas públicas a aplicar en el área. Se trata de un breve período que finaliza con la crisis hiperinflacionaria de 1989 y la consiguiente retirada del Estado bajo la presidencia de Carlos Menem, en el que, desde el discurso, se plantea la necesidad de un retorno a la senda del “fin social de la colonización”. Sin embargo, la revisión y actualización del Proyecto de regadío terminaría por proponer un cambio radical en el proceso colonizador hacia un modelo empresarial, lo que venía a poner de manifiesto, una vez más, las contradicciones internas de las políticas públicas en la zona.

En concreto, el contexto de política pública en que se da el inicio de este nuevo período puede resumirse en lo siguiente:

-Se retorna, en el discurso, a la política social previa al período militar aunque, en la realidad, la política pública en el área se vio boyando permanentemente entre ese discurso, los imperativos de una mayor eficiencia y productividad impuesta por la dinámica del sector frutícola y la falta de capacidad para establecer reglas claras de interacción con los actores privados en el área.

-Se presenta, finalmente, el Estudio de Revisión y Aprovechamiento del río Colorado en Colonia 25 de Mayo, El estudio, que había sido encargado en 1979 por el anterior gobierno militar, constituye un indicio más de los ambiciosos objetivos estatales pero también una medida de los obstáculos de la zona para alcanzar un cierto nivel de actividad y desarrollo.

4.1. El Estudio de Revisión y actualización del Sistema de Aprovechamiento Múltiple del río Colorado en Colonia 25 de Mayo – La Pampa.

El día 13 de diciembre de 1982, tuvo lugar en Santa Rosa, capital de la provincia, un acto ampliamente promocionado: la presentación de un nuevo estudio –definitivo hasta nuestros días- sobre la cuenca del Colorado. Se trataba esta vez de un trabajo de Revisión y actualización del Sistema de Aprovechamiento Múltiple, originalmente concebido, como hemos visto más arriba, por el Ing. José Gandolfo hacia 1962.

El estudio, contratado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI) a tres consultoras (INTERCONSUL S.A., ADE S.A. y Franklin Consultora S.A.) de la Capital Federal a instancias del gobierno provincial, tiene su origen en un pedido de éste último al CFI en 1977 para que realizara una asistencia técnica para la elaboración de un proyecto ejecutivo de las redes de riego, drenaje y vial de la sección primera del Sistema de Aprovechamiento Múltiple en Colonia 25 de Mayo (La Capital, 14/12/1982). Ese pedido derivó finalmente en un acuerdo para revisar y actualizar ese plan, en virtud de los cambios que se habían operado desde su elaboración: fundamentalmente la firma del Tratado del Colorado, en 1976 –al que nos hemos referido en capítulos anteriores– por el que las cinco

provincias ribereñas habían acordado la distribución de caudales para riego, además de las nuevas circunstancias económicas, sociales y políticas en el orden local, provincial y nacional (La Capital, 14/12/1982).

La necesidad de revisión del proyecto derivaba, por un lado, del hecho que el Tratado del Colorado, surgido de la VI Conferencia de gobernadores, establecía ahora claramente los cupos de agua disponibles para cada una de las provincias ribereñas. Pero, por otra parte, dicha revisión era un paso necesario para dar un vuelco definitivo al modelo de colonización que se venía desarrollando hasta el momento, especialmente su carácter de colonización “social” que, más allá de las razones esgrimidas, se consideraba poco adecuada para incorporar amplias superficies al regadío a través de un proyecto económicamente viable y en un plazo razonable.

El nuevo estudio se encuadraba en la necesidad de la provincia de La Pampa de poner en producción las 85.000 hectáreas obtenidas luego de la Conferencia de gobernadores, de las que 50.000 –es decir, el 58,8%- fueron asignadas a la zona de 25 de Mayo-. En líneas generales el plan de desarrollo propuesto para ésta última zona, se asentaba en la utilización de las aguas del río para producción agrícola y generación de hidroelectricidad, con el objetivo de “(...) expandir, estabilizar y diversificar la estructura productiva de la Provincia, a la vez que ampliar sus posibilidades demográficas y mejorar el nivel de vida de su población.” (La Capital, 14/12/1982).

En otras palabras, el objetivo de la política pública provincial sobre el río Colorado buscaba acelerar el desarrollo de sus áreas de riego como forma de efectivizar el ejercicio de sus derechos sobre este curso de agua, por un lado, y alcanzar, por otro, un desarrollo territorial algo más equilibrado en una provincia que, como se ha visto, continúa presentando aún hoy fuertes contrastes internos.

Sin embargo, la necesidad de acelerar la habilitación de áreas de regadío, tenía también una motivación en la evidencia de los escasos logros de las décadas anteriores, reflejados en la prensa provincial. En este caso, el periódico La Arena volvía a poner de manifiesto en esta ocasión, como tantas otras veces, ese sentimiento de fracaso al señalar que este trabajo consistía en “(...) un estudio de factibilidad del SAM sobre 70.000 hectáreas brutas –algo más de 42.000 hectáreas netas- con tres centrales hidroeléctricas para 100.000 Kw. y un completo plan de desarrollo agroindustrial. Mientras tanto, lo que efectivamente se ha hecho en tantos años, se traduce en algo más de 4.000 hectáreas regadas en 25 de Mayo; la pequeña central hidroeléctrica de Los Divisaderos, el puente-dique, algunas decenas de kilómetros de canales revestidos, líneas de alta y media tensión, caminos... Poco para tentar con nuevos horizontes a los pampeanos que deben abandonar su suelo.” (La Arena, 18/01/1983).

No obstante esto, se optaba por un ritmo “moderado” para la ejecución del proyecto, previendo el completamiento de la infraestructura en un período de 25 años y en

30 años el de la incorporación al cultivo bajo riego de las 50.000 hectáreas netas previstas en el proyecto.

La magnitud del mismo y de los objetivos a alcanzar, quedan manifiestos en los costes de la infraestructura de regadío construida hasta el momento y las erogaciones necesarias para completar el proyecto. Del inventario de infraestructura y equipamiento realizado por estas consultoras surge que los costos insumidos por el proyecto hasta el momento del estudio, ascendían a 43 millones de dólares⁷⁵. Esta cifra incluye la obra de cabecera de todo el sistema –el puente-dique Punto Unido- las obras de conducción (canal matriz, canal principal IV y sifón para el aporte de agua a Catriel, canal descargador al río, central hidroeléctrica Los Divisaderos y obras de riego en El Zauzal. (La Arena, 21/01/1983).

Pero el esfuerzo económico requerido para completar el sistema no era menor. En efecto, sólo la central de Tapera de Avendaño, considerada esencial para el proyecto por su función en la financiación del mismo, insumiría 46,7 millones de dólares –siempre a valores de 1981-⁷⁶ en tanto que se calculaba que las inversiones necesarias para poner en marcha los procesos de industrialización y comercialización alcanzaban los 57,57 millones de la misma moneda (La Arena, 26/01/1983).

En pocas palabras, sobre un costo total estimado del proyecto de 147,27 millones de dólares, estaban realizados hasta el momento el 29,1% y quedaba todavía por invertir un 70,8% del total.

Describiremos sucintamente a continuación los rasgos generales del amplio trabajo en 6 tomos, base del proyecto de regadío que se pretendía llevar a cabo, no tanto con el objetivo de efectuar un examen minucioso que no resulta pertinente en este lugar, sino, antes bien, para obtener una panorámica que permita sopesar las dimensiones del objetivo que se pretendía alcanzar, así como de las limitaciones que evidentemente actuaron sobre la política pública, incapaz de llevar adelante el proyecto en las condiciones planteadas.

El “plan agrícola”: una nueva estructura productiva y perfil del colono

Con el nuevo trabajo se proponía un cambio radical en el modelo del proyecto de regadío en el alto valle del Colorado cuya principal derivación era, una vez más, desde nuestro punto de vista, el cambio del sistema colonizador y el fin de la colonización social admitiendo explícitamente el fracaso e inviabilidad de la misma. En este sentido, la propuesta consistía en el paso de un sistema de colonización “(...) tradicional, con explotaciones de limitado tamaño y de producciones intensivas, con necesidad de fuerte densidad de inversión, orientadas hacia agricultores de reducidos recursos económicos, a los que el sector público debería brindarles amplio apoyo financiero [a uno] no convencional, con explotaciones relativamente grandes, de baja inversión de capital por

⁷⁵ A valor dólar de 1981.

⁷⁶ *Ibid.*

hectárea, con preponderancia de producciones no intensivas pero de mayor seguridad de mercado, y delegación en sus titulares del financiamiento de una importante proporción de las inversiones” INTERCONSUL, FRANKLIN, ADE, 1982:5).

Este cambio se refleja claramente, al menos, en los siguientes aspectos:

Desde el punto de vista de la planificación agronómica del proyecto, el estudio propone una diversificación de la producción bajo riego que, evitando el monocultivo frutícola “(...) de resultados mediocres y a la larga dudosos (...) permitiera dar estabilidad al sistema en su conjunto bajo el principio de “(...) rentabilidad del sistema integral y no de una actividad aislada (...)”. De este modo, se proponía una estructura productiva que mediante una adecuada rotación ganadería-hortalizas-cereales asegurara un ingreso medio alto seguro derivado de la actividad ganadera-cerealera, complementado por altos ingresos de la actividad hortícola. Dicha estructura productiva debía estar conformada de la siguiente manera: ganadería, 30%, Alfalfa (semilla y heno y otras forrajeras), 25%, hortalizas, 15%, frutales, 15% y cereales y oleaginosas, 15% (CFI, 1982:56). Además de una diversificación y estabilidad del sistema productivo frente a las variaciones del mercado, la actividad ganadera y forrajera cumpliría una función de mejoramiento de suelos, por lo que su importancia sería mayor en el inicio de cada explotación, donde tendría un marcado predominio que luego iría dando lugar a la configuración productiva mencionada.

- Pero, además, el trabajo propone también una nueva configuración de las fincas de regadío, tanto en dimensiones como en organización productiva. Así, se propone pasar de la finca frutícola tradicional con unas dimensiones medias de 15-20 Has. a dos nuevos tipos de explotaciones: finca frutícola-mixta (Tabla 6.6) y finca ganadera-mixta (Tabla 6.7), con superficies de 70 hectáreas Y 150 hectáreas respectivamente que, más allá del nivel de rentabilidad, optimizara la utilización de los factores productivos –mano de obra, equipos, capital y tierra-, proporcionando además una mayor estabilidad económica a cada finca en particular. Así, la composición de cada uno de estos tipos se estableció de la siguiente manera:

Tabla 6.6. Composición de una finca frutícola mixta

Producción	Superficie (%)
Alfalfa y/u otras forrajeras	40
Hortalizas	20
Manzana	20
Otros frutales	20

Fuente: (INTERCONSUL, FRANKLIN, ADE 1982)

Este cambio en el modelo de la explotación implicaba, evidentemente, un cambio en el perfil del colono y, en consecuencia, en el modelo de colonización a seguir, más centrado ahora en la eficiencia y en la competitividad futura de las explotaciones que en

una amplia distribución de la tierra. Dos motivos condicionaban inicialmente dicho cambio.

Tabla 6.7. Composición de una finca ganadera mixta

Producción	Superficie (%)
Invernada	50
Semilla de alfalfa y/u otras forrajeras	10
Hortalizas	13
Cereales y oleaginosas	27

Fuente: (INTERCONSUL, FRANKLIN, ADE 1982)

En primer lugar, las mayores dimensiones de las nuevas explotaciones requerirían importantes inversiones a nivel de parcela en diversos aspectos como mejoras fundiarias en general, tractores e implementos agrícolas, sistemas de riego parcelario y redes de drenaje. En este último sentido, se agregaba un condicionamiento adicional que incrementaba las inversiones necesarias, toda vez que debido a las restricciones que imponen los suelos “(...) se asumió que una importante parte de la superficie sería regada por el sistema de aspersión, lo que determina un cierto costo adicional por hectárea regada” (CFI, 1982:57). Dichos costos se estimaban en 640 u\$s/Ha. en sistemas de riego parcelario y 860 u\$s/Ha. en mejoras fundiarias y equipamiento, es decir, un costo de 1500 u\$s/Ha. (CFI, 1982:58) que implicaban una inversión total en mejoras del orden de los 105.000 dólares para una explotación de 70 hectáreas y de 225.000 dólares para una de 150 hectáreas.

Pero había un elemento adicional que condicionaba fuertemente el perfil del nuevo colono, y era el hecho asumido por el trabajo citado en relación con que el Estado no podría poner en producción en forma generalizada importantes superficies asumiendo los gastos de financiación, de inversiones antes mencionadas y soportando además los desbalances del período de puesta en marcha de las explotaciones. En este marco, el sistema de colonización sólo podía estar basado en la capacidad empresarial de los colonos. De hecho, se señalaba explícitamente que si bien la colonización social no se desechaba totalmente, era necesario “(...) restringirla a un nivel compatible con el exitoso desarrollo del Plan” (INTERCONSUL, FRANKLIN, ADE, 1982:58).

4.2. La reforma del marco legal: la búsqueda de un compromiso entre objetivos sociales y económicos

Apenas comenzada la nueva etapa, el Estado provincial se dotó de un nuevo instrumento legal –la ley provincial 894/85- con el que estableció un nuevo marco regulatorio a los efectos de avanzar en la ocupación del área.

En el contexto del retorno democrático del país, la nueva ley de colonización intentaba compatibilizar, por un lado, la idea de función social en la distribución de la tierra y, por otro, la necesidad evidente de impulsar el demorado despegue del área, lo que quedaba claramente expresado en su artículo 5º: “La distribución y uso de tierras para favorecer la producción de las áreas regables, deberá tender a la eliminación del latifundio y evitar el minifundio, respetando la función de la tierra.”

Se establecen así dos modos de adjudicación de parcelas: la “colonización” y la “venta”⁷⁷. En relación con el primer mecanismo señala que “a estos fines queda restablecida la vigencia de la Ley N° 497 (...)” de colonización social derogada durante el período militar. La restitución de ésta implicaba, evidentemente un mayor compromiso con la función social de la colonización, puesto que la anterior ley 858/78, si bien mantenía esta idea, era muy restrictiva con respecto a la misma al establecer limitaciones en el cupo de tierras dedicadas a esta forma de ocupación -20% de cada plan de colonización-. Pero, además, mientras en el período militar, el único sistema vigente de entrega de tierras era la “venta al mejor postor”, se restablecen ahora los concursos públicos y los órdenes de preferencias para las adjudicaciones.

En el caso de la venta de tierras, el objetivo principal era acelerar el avance en la ocupación. Sin embargo, establecía ciertas limitaciones a las superficies de las parcelas que podían ser vendidas a cada comprador para evitar la conformación de grandes latifundios. Se recurría para ello a la idea de “unidad económica” señalando que “(...) la unidad económica será de ciento cincuenta hectáreas quedando autorizado el Organismo a entregar excepcionalmente hasta doscientas en total cuando razones edafológicas así lo determinen, en caso de agricultura y ganadería tradicional bajo riego.”⁷⁸ Pero, por otra parte, apuntaba a incrementar la unidad económica de las parcelas hortícolas y frutícolas y así, impedir el minifundio y solucionar el problema de la dimensión de las parcelas frutícolas de El Zauzal, que se creía⁷⁹, como hemos visto también para el caso del período anterior, constituía un obstáculo al despegue de las mismas. Por ello establecía que, en el caso de éstas, “la unidad económica será de veinte hectáreas quedando autorizado el Organismo a entregar excepcionalmente hasta treinta hectáreas en total, cuando razones edafológicas así lo determinen.”⁸⁰

Pero más allá de estas modificaciones, predominó, como veremos más abajo, la venta a particulares por sobre la colonización social porque, en una más de las

⁷⁷ Art. 5º. Inc. a y b.

⁷⁸ Artículo 8º.

⁷⁹ La idea de las reducidas dimensiones de las parcelas, es un tema que recurrentemente se ha planteado como un problema en El Zauzal, argumentando que impedía una adecuada inserción del productor en el mercado. Sin embargo, como veremos en el capítulo siguiente, el problema era justamente el contrario, puesto que dadas las condiciones individuales de los productores, el tamaño de las parcelas estaba sobredimensionada en relación con la capacidad de explotación de los mismos.

⁸⁰ Artículo 8º.

innumerables contradicciones en que incurrió la política pública en el Alto Colorado, la vigencia de este marco legal no fue acompañada de acciones concretas indispensables en ese sentido, tales como la habilitación de nuevas tierras destinadas a ese objetivo y el llamado a concurso para ocuparlas. En definitiva, la restitución de la ley 497 constituyó una herramienta para completar la ocupación de los remanentes de tierra en el perímetro de regadío de El Zauzal.

4.3. La política pública en la encrucijada: El Alto valle del Colorado: de área de regadío a “callejón sin salida”

El retorno democrático de 1983 puso nuevamente en el centro de la escena la problemática de los colonos de El Zauzal⁸¹ poniendo también de manifiesto el círculo vicioso en que se encontraba inmerso el proyecto. La política pública en el área, en manos de los sucesivos gobiernos provinciales, siempre mediatizada por el EPRC como instancia técnica fue, como hemos mostrado, uno de los factores claves en la construcción de dicha problemática, y en este período volvió a poner de manifiesto su carácter contradictorio, derivado de su miopía a la hora de enfocar la problemática en el área.

Si el diagnóstico efectuado en 1981 tenía un carácter exclusivamente económico, y sus recomendaciones en el contexto macroeconómico argentino del momento llevaron a un endeudamiento generalizado de los colonos, menos de un lustro después volvió a incurrirse en el mismo problema. En efecto, al plantear la problemática local en las mismas condiciones un informe de la gerencia de producción del EPRC (1984:7), no llama la atención que se efectúe un diagnóstico de similares características, dado el escaso tiempo transcurrido, pero sí el hecho de que, sin tomar en cuenta las consecuencias de los hechos anteriores y el estado de los colonos luego de las mismas, se volvieran a efectuar recomendaciones similares.

De este modo, el informe señala que “El progreso de la Colonia en general y de cada productor en particular, requiere que el total de la superficie de cada parcela alcance el destino productivo óptimo que le permite el suelo. Para esto será necesario consolidar la infraestructura con que cuentan los productores a través de una asistencia técnica y crediticia adecuada para que, individualmente o en equipo, afronten el equipamiento faltante en sus parcelas y completen la plantación de las mismas. Al mismo tiempo, se deberá disponer de una cartera crediticia de recuperación anual, para los gastos corrientes de explotación.”

⁸¹ En el marco del estancamiento general del proyecto, que no lograba transitar con buen pie la “etapa de despegue”, el renovado interés por los chacareros puede ser vista, de un lado, como un retorno a los principios sociales que inspiraban la colonización original. Sin embargo, ese estancamiento estaba relacionado también con la incapacidad estatal de impulsar el despegue de la Sección I de regadío, en manos de importantes empresas privadas. Ésta última es una cuestión que paradójicamente no ha sido suficientemente tratada por la prensa y prácticamente desconocida por la opinión pública.

Resulta evidente que la situación continuaba siendo grave. Los problemas de falta de capacidad económica individual de los chacareros, la escasa solvencia estatal y los vaivenes de la economía se sumaban al fuerte endeudamiento 1981-1983 descrito más arriba. De este modo, tal como señala el párrafo del informe de 1984, para los productores seguía siendo muy difícil, al menos individualmente, afrontar no sólo el equipamiento y la plantación de las chacras, sino incluso los gastos de evolución de la plantación.

Esas condiciones constituían el peor de los escenarios para buscar soluciones a partir de un nuevo endeudamiento de los chacareros. Sin embargo, esa fue la línea adoptada⁸². Una vez más la atención del gobierno provincial se centró en las cuestiones económicas e impulsó un nuevo programa de revitalización que, en resumidas cuentas apuntaba a resolver la cuestión de generar una escala de producción suficiente que alentara la radicación industrial, por un lado, y permitiera mejores condiciones de negociación, por otro. Dicha tarea implicaba tres tipos de cuestiones.

En primer lugar, era necesario poner toda la superficie ya sistematizada en producción, es decir asegurar que cada colono tuviera en producción la totalidad de la superficie aprovechable de su parcela. Para ello, en 1984 se impulsó, a través de créditos del Banco de La Pampa la mayor plantación de frutales de la historia de la zona de regadío.

Ese impulso significó que, en solo dos años, se implantaran 142.466 plantas frutales, es decir, casi la misma cantidad que los que se habían colocado desde mediados de los '60 hasta 1981 (Tabla 6.8). Sin embargo, se trató de un proceso coyuntural, puesto que, luego de esos dos años iniciales, el proceso se detuvo bruscamente. El impulso en solitario del Estado, la escasísima capacidad de tomar créditos por parte de los colonos y la actitud de éstos de afrontar individualmente el compromiso, fueron tres hechos que se confabularon para que pronto la iniciativa viera nuevamente sus límites. De este modo, en los dos años siguientes el incremento del número de plantas prácticamente se detuvo si se lo compara con la cifra anterior, alcanzando sólo 9650 y 6250 plantas en 1987 y 1988 respectivamente.

Tabla 6.8. Plantación de frutales en El Zauzal y ampliación hasta 1988

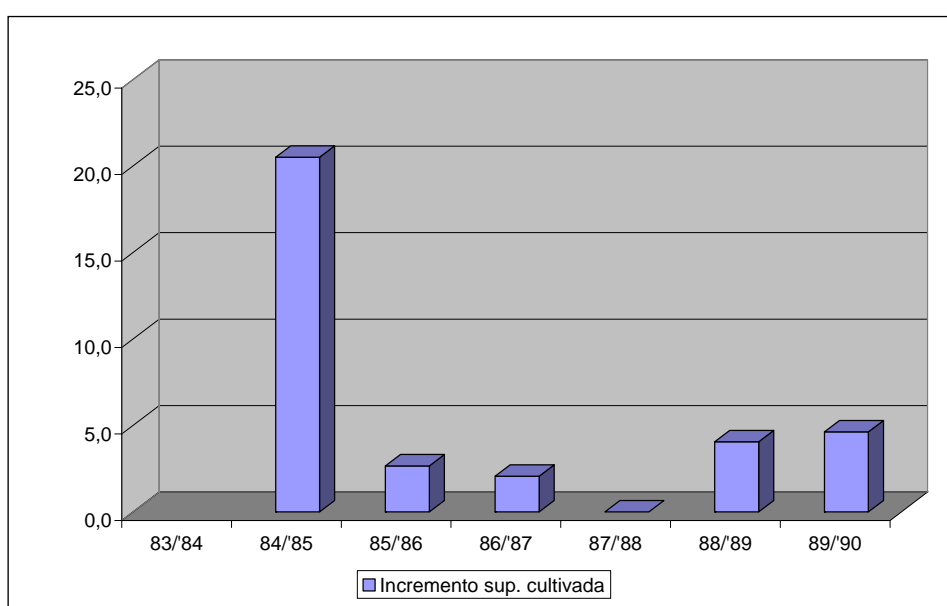
Año	Plantación (Nº plantas frutales)	Plantación (%)
Anterior a 1981	197268	48,2
1981-1983	53717	13,1
1984-1986	142466	34,8
1987	9650	2,4
1988	6250	1,5
Total	409351	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPRC (1990)

⁸² Una decisión que en realidad no debe achacarse solo al Estado, sino también a los chacareros, toda vez que el reclamo generalizado de éstos era el de nuevas líneas de crédito.

De este modo, aunque 1984 y 1988 se plantaron el 38,7% del *stock* de frutales existentes al finalizar la década de 1980, la debilidad marcada por el carácter coyuntural de esta situación queda reflejada, además, en los valores alcanzados por el incremento de la superficie cultivada que se concentran casi en su totalidad en una única temporada: 1984-1985. En efecto en ese momento, aquella crece en torno a un 20%, como reflejo de la gran plantación antes mencionada (Figura 6.18), pero se hace ínfima en las dos temporadas siguientes (2,7% y 2,1% en las temporadas 85-86 y 86-87 respectivamente) y nula en 1987-1988 para volver a crecer, aunque muy débilmente, hacia el final de la década.

Figura 6.18. Incremento de la superficie cultivada (%) en El Zauzal y ampliación El Zauzal



Fuente: Elaboración propia con base en EPRC (1990)

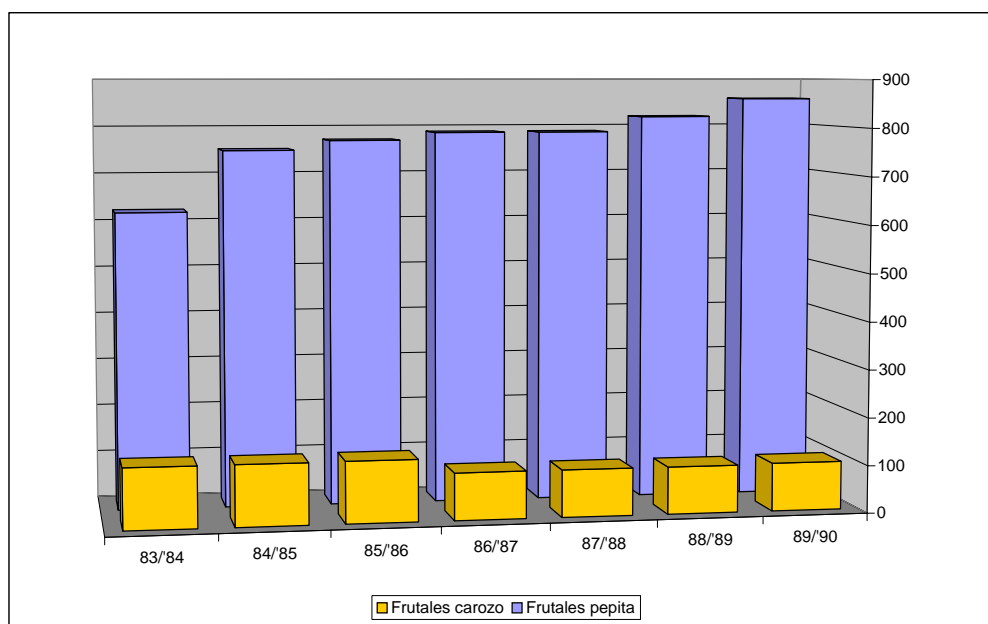
Por otra parte, el incremento se centró exclusivamente en la fruta de pepita – manzana y pera- en sobre la de carozo –durazno y ciruela- en una estrategia en la que se intentaba salvar la menor adaptación de éstas últimas a la zona. De este modo, debido al retroceso en la superficie implantada con frutales de carozo –27,2% entre 1983 y 1989- en torno a un 10% del incremento de la superficie cultivada debe entenderse como el reemplazo en el cultivo de una especie por otra (Tabla 6.9 y Figura 6.19)

Tabla 6.9. Incremento de la superficie cultivada en El Zauzal y ampliación El Zauzal según especie

Año	Pepita	Incremento (Has.)	Incremento (%)	Carozo	Incremento (Has.)	Incremento (%)
83/'84	624			128		
84/'85	752	128	20,5	128	0	0
85/'86	772	20	2,7	129	1	0,8
86/'87	788	16	2,1	98,8	-30,2	-23,4
87/'88	788	0	0	98,8	0	0
88/'89	820	32	4,1	98,8	0	0
89/'90	858	38	4,6	100,8	2	2
Total		234	33,9		-27,2	-20,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del EPRC.

Figura 6.19. Evolución superficie cultivada con frutales de carozo y pepita (1984-1989)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del EPRC.

De cualquier modo, un aspecto que destaca en el contexto de todo lo dicho es la debilidad del avance de los cultivos desde el retorno democrático y a lo largo de toda la década de 1980. Las 206,8 Has. de avance –resultantes del avance de peras y manzanas frente al retroceso de duraznos y ciruelos– representaban un resultado demasiado pobre frente a la necesidad de una recomposición de la situación.

Si se considera que en 1984 (Tabla 6.9) la superficie total implantada con frutales de carozo, pepita y vid, alcanzaba un máximo de 1202 hectáreas, entonces el avance realizado significaba un 17,2% de incremento en la superficie. Se trataba de un progreso que no podía ocultar las dificultades que la política pública en el área venía arrastrando para avanzar en este sentido, toda vez que quedaban por cubrir el 47% de las tierras

destinadas a frutales (un total de 2270 hectáreas) de acuerdo a la distribución de cultivos con el área en pleno desarrollo

Tabla 6.10. Avance de la célula de cultivo a mayo de 1984

	A Mayo de 1984 (Has.)	Pleno desarrollo (Has.)	Diferencia (Has.)	Diferencia (%)
Plantación de frutales y Vid	1202	2270	1068	47
Hortalizas	100	270	170	63
Forestales	486	1500	1014	67,6
Totales	1788	4040	2252	55,7

Fuente: Elaboración propia con base en datos del EPRC.

En este sentido, el retraso en relación con lo programado en 1975 se hacía continuaba creciendo. En efecto, si se toma como punto de comparación los objetivos en el avance planteados para 1981 se observa que la superficie a alcanzar en ese momento era de 1800 hectáreas de frutales (incluyendo viñedos). Esto significa que, si en aquel entonces como hemos visto, el retraso con los objetivos alcanzaban el 60%, ahora las 1202 hectáreas existentes a 1984 significaban un retraso con el objetivo de 1981 del 66,7%.

Se estaba produciendo en realidad un fuerte retroceso en el proyecto frente al cual la política pública sólo atinaba a intentar forzar el avance, pero sin atacar las verdaderas causas del problema que, como veremos, no eran tanto externas, como endógenas al territorio, ni tanto económicas como sociales e institucionales.

Continuando con el diagnóstico oficial, uno de los problemas que enfrentaba el regadío en el alto Colorado eran las características del parque de maquinarias existentes en el área, que podría resumirse en dos palabras: escasas y antiguas (Tabla 6.10). Hacia 1984 de los 143 colonos de El Zauzal y ampliación⁸³ era muy escaso el número de ellos que contaba con maquinaria tan importante en la explotación frutícola como tractores o curadoras. En efecto, solo el 38,46% contaba con un tractor en su explotación, en tanto que sólo el 16,08% contaba con una curadora⁸⁴, lo mismo sucedía en el caso de otra maquinaria básica como arados –el 25,17% de los chacareros contaban con uno- y rastras –33,56%-. De esta manera, en el marco del proyecto de reactivación encarado por el Ente Provincial del río Colorado, el gobierno provincial y el Banco de La Pampa, se planteó incorporar un número de tractores en el período 1984-1989 tres veces mayor que el existente, y un número superior al doble de curadoras en el mismo período.

⁸³ Se consideran en esta cifra los colonos cuyas parcelas fueron adjudicadas hasta 1981, puesto que en 1982 y 1983 no se adjudicaron parcelas y las que lo fueron en 1984 no tomaron posesión el mismo año según los registros del E.P.R.C.

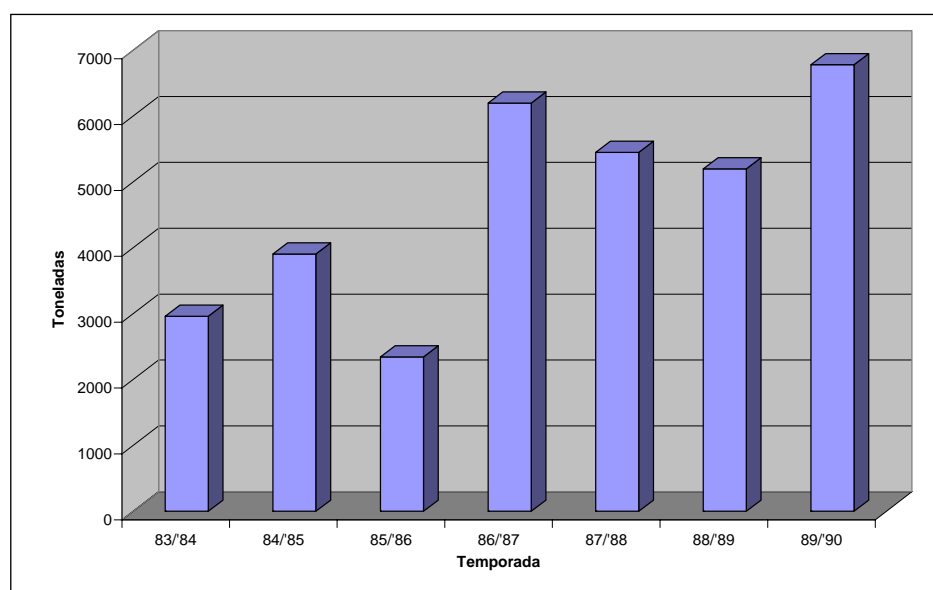
⁸⁴ Debe tenerse en cuenta además que la curadora representa una herramienta esencial en los cultivos frutícolas frecuentemente aquejados de diverso tipo de plagas con una gran capacidad de difusión.

Tabla 6.11. El Zauzal y su ampliación: stock de maquinarias en 1984 y objetivos 1984-1989

Maquinarias	Stock (1984)	Objetivos (1984-1989)	Objetivo alcanzado	Objetivo alcanzado (%)
Tractores (45-60 Hp.)	55	120	11	9,2
Arados	36	15	s/d	
Rastras	48	80	6	7,5
Curadoras	23	50	15	30
Desbrozadoras	20	100	13	13
Bordeadoras	4	25	s/d	s/d
Acoplados	42	80	s/d	s/d
Tractoelevadores	s/d	80	5	6,3

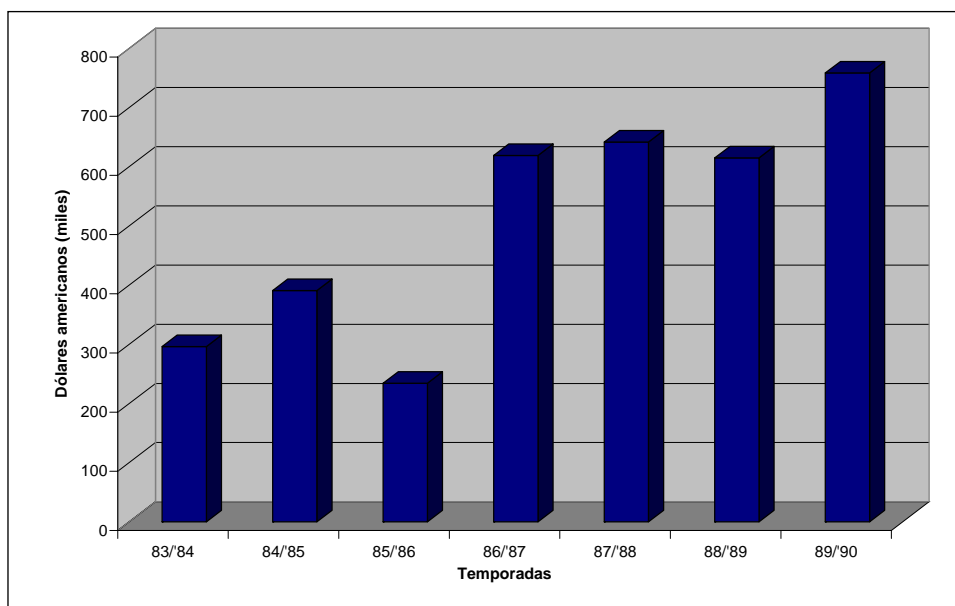
Fuente: Elaboración propia con base en datos del EPRC.

Sin embargo, los resultados en este sentido fueron realmente desfavorables para la zona (Tabla 6.11) y volvieron a mostrar los límites de una política pública “desde arriba”, con la que gobierno y oficina de desarrollo intentaban impulsar el área. En el ítem tractores, un informe del E.P.R.C de 1989 informaba que, luego del fuerte impulso dado al programa en 1984, se habían incorporado a la producción (EPRC, 1989:2) 11 tractores, -es decir un 9,2% de la meta fijada y 20% del stock- y 15 curadoras - 30% del objetivo planteado y 65% del stock-. Aunque en este último caso, la evolución había resultado algo mejor, era a todas luces insuficientes, puesto que ello significa que hacia 1989, de los 148 chacareros registrados en el EPRC, solo el 44,5% poseían un tractor y el 25,6%, una curadora. En ese contexto, la evolución de la producción (Figura 6.20) y el valor de los ingresos de la Colonia en concepto de comercialización de la fruta, disimulaban el fuerte retroceso y la debilidad del sistema.

Figura 6.20. El Zauzal y ampliación: Evolución de la producción frutícola (1983-1990)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del EPRC

Figura 6.21. Evolución de los ingresos de la colonia en concepto de comercialización de frutas (1983-1990)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del EPRC

En la temporada 1986-1987, se verifica un notable incremento en la producción frutícola local, como resultado de la creciente entrada en producción de los frutales implantados desde 1981. Ese incremento queda claramente reflejado, por otra parte, en el incremento hacia la misma época de los ingresos de la colonia (Figura 6.21) que pasaron de una cifra en torno a los 200.000, a 600.000 dólares americanos. Pero más allá de los datos comentados, existía, desde nuestro punto de vista, un problema más profundo subyacente a la estrategia de la política pública en el área.

Ésta estaba guiada por unos diagnósticos que, además de su carácter puramente economicista, adolecían de otro grave problema que obstaculizaba una visión clara de lo que realmente sucedía en el área. Como muestran los datos arriba citados, puede observarse que los mismos hacen referencia a la colonia como un todo, como un conjunto funcionando sistémicamente. De hecho, ésta era en realidad la concepción original pensada para el funcionamiento del valle de regadío.

Sin embargo, como veremos, en los capítulos que siguen, no había nada más alejado de la realidad que esta visión y así, los datos sobre “stock de maquinarias”, “volúmenes de producción de la colonia” o “ingresos de la colonia” ocultaban, por un lado, graves disparidades internas entre los colonos, es decir, una gran heterogeneidad tipológica y, por otro, un enfoque esencialmente individual de la actividad productiva por parte de los mismos y una fragmentación interna, además de un déficit de capital social que conspiraba gravemente contra toda forma de coordinación y cooperación entre chacareros.

En relación con lo primero, veremos en el capítulo siguiente que las diferencias en capacidad económica y productiva, volúmenes y cantidad producida, capacidad de inserción en el mercado, dedicación y estado de la explotación, etc. resultan notoria y, en algunos casos, radicalmente diferentes, motivo por el cual, la consideración de la producción e ingreso “de la colonia” en ese contexto resulta sumamente engañoso, puesto que ello no guardaba correlato alguno con los ingresos reales de los chacareros, situación agravada por las brechas internas y la falta de cooperación generalizada. Un cálculo de ese tipo solo podría haber tenido alguna validez, de existir algún tipo mecanismo cooperativo que permitiera la redistribución de ingresos “en la colonia” considerada como un todo, por un lado, y en un contexto en el cual las características productivas y de inserción en el mercado tuvieran algún punto de comparación.

Por otra parte, y en relación con el stock de maquinarias, en una sociedad fuertemente cohesionada, articulada y cooperativa, la existencia de casi un tractor cada dos productores y una curadora cada cuatro, no debería haber supuesto un problema grave, al menos en una etapa inicial, hasta la consolidación de las explotaciones. Sin embargo, esas características no eran las que predominaban en la comunidad aquí estudiada, y allí radicarón, como veremos, algunos de los más graves obstáculos al desarrollo local del área.

En otras palabras, el ideario “social” que impulsó a la administración en algunos momentos de la historia del proyecto, a través de conceptos como el de colonización social, o distribución generalizada de la tierra y que sirvió para elaborar los diagnósticos a los que hacemos referencia, no se concretó, paradójicamente, en la realidad, debido en parte a que los sujetos de dicha colonización demostraron adolecer de cierta falta de visión social y de formar parte de un todo al que debían necesariamente contribuir para asegurar su propia existencia.

La política seguida por las diferentes administraciones a lo largo de las diferentes etapas, centrada en las cuestiones económicas, no tuvo la capacidad de abordar los problemas subyacentes a las mismas a través de unas políticas diferenciadas que dieran cuenta de las heterogéneas necesidades de los productores y de un acento en los aspectos sociales a partir del cual jugar un rol facilitador de los procesos de cooperación y coordinación entre agentes económicos a escala local. Se trataba de elementos que bloqueaban fuertemente el proyecto “desde dentro” del mismo, problemas endógenos que, siendo los más cercanos, no eran adecuadamente encuadrados, en tanto que las dificultades eran siempre buscadas en los aspectos “macro” al tiempo que las soluciones propuestas eran, una y otra vez, hasta su agotamiento, desde arriba. Esta miopía, que no ayudaba a resolver los otros problemas característicos de las dinámicas locales del área, fueron empujando poco a poco a las políticas públicas a un callejón sin salida del que cada vez se hacía más difícil salir y que llevó en la década siguiente a plantear sencillamente la retirada del Estado de toda política activa en el área, dejando su lugar a la acción del mercado.

4.4. La política de adjudicación de tierras en este período: la urgencia por avanzar en la colonización

No obstante la sanción de una nueva ley de colonización, comentada más arriba, la política de colonización en el período del retorno democrático no consiguió llevar a cabo una estrategia caracterizada por el espíritu distribucionista de épocas anteriores. Antes bien, pareció haber primado el intento de acelerar el avance en la ocupación del territorio y, en ese contexto, las escasas parcelas entregadas en El Zauzal a lo largo de la década no pudieron quebrar la tendencia establecida durante el gobierno de la dictadura.

Entre 1983 y 1989 se incorporaron a ese perímetro de regadío un total de 9 colonos, en tanto que la superficie de tierra incorporada fue de 213 hectáreas, al tiempo que, conforme al nuevo marco regulatorio, la superficie media de las parcelas tendió a ser más elevada –entre 20 y 30 hectáreas por término medio a lo largo de este período- (Tabla 6.12). El freno en el proyecto desde este punto de vista se hace evidente al considerar que en todos estos años, es decir, casi la totalidad de la década de 1980, las nuevas parcelas puestas en producción representaron algo menos del 10% del total de superficie entregada hasta ese momento.

Tabla 6.12. Superficies adjudicadas El Zauzal (1983-1989)

Año	Parcelas	Superficie	Sup. Media
1983	0	0	0
1984	4	68,9	17,23
1985	1	23,34	23,34
1986	0	0	0
1987	1	31,88	31,88
1988	1	28,36	28,36
1989	2	61,51	30,76
Total	9	213,99	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del EPRC.

Tabla 6.13. Avances en la ocupación de tierras: la Sección I

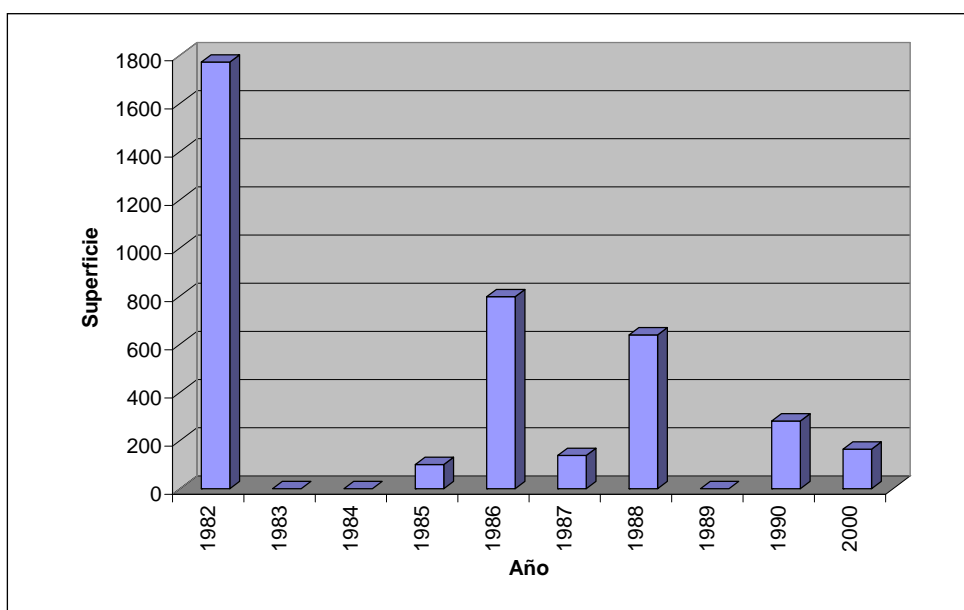
Año (Expte.)	Parcelas	Superficie	Sup. Media adjudicada
1982	8	1772	222
1983	0	0	0
1984	0	0	0
1985	1	100	100
1986	6	797	133
1987	1	138	138
1988	4	639	160
1989	0	0	0
1990	3	281	94
2000	1	164	164
Total	24	3892	162

Fuente: Elaboración propia con base en datos del EPRC.

Pero lo más significativo en este sentido se revela al desviar la mirada hacia el sur de El Zauzal. En efecto, los intentos de avance más importante en estos momentos se desarrollaban en la denominada Sección I de regadío. En sólo un año -el último año de intervención militar-, se había impulsado con fuerza esta tendencia, al entregar 1772 hectáreas a 8 productores (Tabla 6.13).

Aunque en los primeros años del retorno democrático el movimiento en este sentido fue nulo, hacia mitad de la década se intentó retomar el proceso. Entre 1983 y 1989 se adjudicaron otras 1674,36 hectáreas (Tabla 11) a un total de 12 productores. Además, la superficie media por hectárea creció durante todo el período pasando de 100 a casi 160 hectáreas. De este modo, a lo largo de la década de los '80 se adjudicaron un total de 3446,43 hectáreas en el perímetro denominado "Sección I" -de las cuales un 50% aproximadamente solo en un año (Figura 6.22)- lo que significa una superficie igual a la puesta en producción en las más de dos décadas anteriores transcurridas desde comenzado el proyecto.

Figura 6.22. Avances en la ocupación de tierras: la Sección I (superficie)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del EPRC.

Esta estrategia de la política pública de desarrollo del valle -en el Sistema de Aprovechamiento Múltiple 25 de Mayo- a partir de la cual se estaba configurando de manera implícita un nuevo esquema de colonización, alejado por completo del modelo frutihortícola en pequeñas parcelas propuesto para El Zauzal, favorecía el rápido avance del regadío en la zona, pero acarrearba consigo al menos dos consecuencias muy importantes para la construcción de las dinámicas productivas y sociales locales:

- En primer lugar, la superficie entregada en ese perímetro –que representaba hasta ese momento el 66% de la superficie y el 60% de las parcelas- conformaba un área con un total de 21 parcelas en manos de sólo 11 productores. Con una superficie media de las explotaciones adjudicadas hasta ese momento en torno a las 175 hectáreas y un esquema productivo basado en la producción de forrajes, especialmente alfalfa, y ganadera, se estaba atrayendo a un nuevo agente económico con unas características e intereses muy diferentes a aquellos localizados en El Zauzal, lo que no contribuía a una ampliación de la base social de productores frutícolas, es decir, una masa crítica que facilitara la proliferación de cooperativas, sindicatos y demás organizaciones.

- Por otra parte, se estaba frenando, sin explicitarlo, el proyecto original de construir una zona de regadío de orientación frutícola con las características de aquella localizada en el vecino valle del río Negro, y con ello la posibilidad de generar unas economías de escala y de aglomeración suficientes para poder competir en el mercado con una mínima capacidad de negociación frente a los grandes acopiadores y las industrias del río Negro.

5. Ruptura de la política pública: retirada del Estado y modelo concentrador en la década de los '90

En los albores de la década de 1990, bajo el influjo de los nuevos aires que se respiraban en la Argentina neoliberal del presidente Carlos Menem, comenzó a profundizarse en el ámbito político y técnico provincial la idea del nuevo significado que debía asumir la colonización en el río Colorado y del rol que el Estado provincial debía jugar en el mismo. Se hacía explícita ahora la imposibilidad del Estado provincial para dar un impulso a la ocupación de tierras que permitiera avanzar a otro ritmo, con lo que se consideraba que el mecanismo de atracción de agentes económicos debía ser otro. Se instalaba así un debate que, dadas sus propias características y la importancia que revestía para la provincia, hubo de incorporarse en la misma revisión del texto constitucional de la provincia que tenía lugar por aquel entonces.

Los roles de los actores presentes en la zona, tanto públicos como privados debían cambiar, y de ello se hacían eco los funcionarios provinciales relacionados con la cuestión. En este sentido el presidente de turno en el EPRC, C. Laboranti, señalaba en relación con los colonos afincados en la zona que “(...) el productor tiene que ser empresario”, con dominio de las variables de comercialización, exportación, costos y demás,” para agregar a continuación que “todavía no es carne en nuestro productor, que es un hombre de negocios y en cambio se mantiene en una ‘tranquilidad bucólica’ cuyo fin es el producto, en momentos en que ‘el fin es el mercado’ (La Arena, 16/06/1991).

En ese contexto, el rol del organismo encargado de dirigir el desarrollo del área debía ser también otro, dando lugar a una profunda revisión de sus funciones y

organización interna que terminaron por vaciar virtualmente de contenido la función para la que había sido creado.

En efecto, el anuncio no se hizo esperar. A comienzos de 1992, el ministro de Asuntos Agrarios de la provincia de La Pampa declaraba que “para la colonización de nuevas áreas bajo riego se convocará al sector privado” (La Reforma, 27/01/1992) El anuncio se vio efectivamente concretado en 1994, en un proceso que comenzó con la reforma de la Constitución provincial, abriendo efectivamente el camino a la modificación en el régimen de colonización sobre las aguas del Colorado.

En efecto, si bien en la misma se mantiene la figura de “colonización social”⁸⁵, enuncia la posibilidad de una nueva forma de colonización a la que denomina explícitamente “colonización privada”. De ese modo, si bien el antiguo modelo no es anulado, queda en la práctica relegado por la nueva orientación seguida por el gobierno de la provincia a través del EPRC en el Alto valle del Colorado.

5.1. Un nuevo marco regulatorio: hacia la “colonización privada”

La necesidad de reforma de la Constitución provincial acordada por los partidos políticos mayoritarios de La Pampa en 1994, abrió el camino para que el Partido Justicialista -ex Partido Peronista- en el poder planteara la búsqueda de soluciones a la necesidad política de avanzar con la colonización en las márgenes del río Colorado.

En efecto, la incorporación de la “colonización privada” constituyó una de las más importantes reformas constitucionales en el ámbito de los asuntos económicos y financieros (Ricci, 1994:12). Así, el artículo 30 de la Constitución de 1960 referido a la “colonización social” fue reemplazado por tres nuevos artículos -34º, 35º, y 36º- el último de los cuales menciona la nueva metodología explícitamente, autorizándola y señalando que “(...) será ejecutada por personas físicas o jurídicas y planificada por el Estado conforme a objetivos de desarrollo social y económico.”

Aunque la incorporación de esta nueva forma de colonización gozaba del consenso de los partidos mayoritarios de la provincia –Unión Cívica Radical y Partido Justicialista-, se desarrolló un amplio debate en torno a la cuestión (La Reforma, 11/08/1994) debido a que, por un lado, dos partidos minoritarios –Frente Grande, de izquierdas, y MODIN, de derechas- se oponían a todo régimen opuesto a la “colonización social”, mientras que, por otro, dos organizaciones locales de 25 de Mayo “Colonos Unidos” y la CCIP –Cámara de Comercio Industria y Producción- hacían también oír sus voces de disconformidad con el proyecto de Ley, argumentando que “en los 30 años de la colonización, el problema no han sido ni los colonos, ni la gente que vino a vivir a 25 de Mayo, sino que no se cumplió con lo que se dijo, para que los que vinimos a habitar esta tierra pudiéramos desarrollarnos”

⁸⁵ Art. 35 Constitución reformada de 1994.

(La Reforma, 13/08/1994). En el mismo sentido, desde la izquierda se argumentaba que “(...) el sistema vigente no fracasó, sino que lo hizo “su implementación, el Estado, el Ente Provincial del Río Colorado o los Poderes Públicos”, en tanto que la implementación de la nueva ley posibilitaría “(...) el desembarco de grandes capitales que harán de las tierras de regadío minifundios y latifundios” (La Arena, 22/09/1994). En cualquier caso, el objetivo central de quienes apoyaban la transformación del modelo consistía, una vez más, como en épocas de la dictadura militar veinte años antes, en acelerar el avance de la ocupación de tierras. En ese sentido, se señalaba que “(...) mientras con la Ley 497 el avance de la puesta en producción de tierras es del orden de las 100 hectáreas anuales, con la Ley 894/85 –que habilitó la participación empresarial- se obtuvieron 400 hectáreas al año.

Pero, además, se había construido una importante infraestructura que permanecía subutilizada hasta el momento y que era necesario aprovechar. En este sentido, señalaba H. Holgado, presidente en ese momento, del EPRC “hay infraestructura que se está usando en un 10%, porque está diseñada para una mayor cantidad de superficie que no se está valorizando” (El Diario, 16/01/1994).⁸⁶

Aunque el nuevo marco Legal –Ley 1670/95- no derogaba la Ley 497 de colonización social⁸⁷, constituía un instrumento jurídico mucho más centrado en atraer, en el menor tiempo posible, grandes capitales privados a la zona y que vino a reforzar, desde el punto de vista del avance de la misma, la tendencia apuntada en los últimos años de la década de 1980.

En efecto, las leyes que la intervención militar, casi veinte años antes -858/78- y el gobierno justicialista, diez años después de la anterior –ley 894/85- habían puesto en marcha con el mismo objetivo, no eran en ningún caso tan generosas al otorgar al Estado la capacidad de vender tierras públicas para regadío. La primera de las mencionadas sólo lo facultaba para la venta de entre 800 y 1.200 hectáreas, siendo además restrictiva en el sentido de que las mismas estaban destinadas “a ser colonizadas por el adquirente”⁸⁸. Por su parte, la ley 894/85, como hemos visto, habilitaba la venta de tierras pero con una extensión máxima de 150 / 200 hectáreas, superficie establecida como unidad económica para explotaciones dedicadas a agricultura y ganadería tradicional bajo riego.

Frente a ellas, la nueva ley de “colonización privada” no fijaba explícitamente límites a la capacidad del Estado de vender tierras a un único oferente privado. Declaraba, en sentido, que el Ente Provincial del Río Colorado, previa aprobación del Poder Ejecutivo

⁸⁶ Se trata de una afirmación que desvela los fuertes desequilibrios en que incurrió la política pública en el área, al crear una infraestructura que no tenía capacidad de poner en valor mediante un adecuado sistema de incorporación de tierras a la producción agrícola de regadío.

⁸⁷ En este sentido, la nueva ley de colonización 1670/95, señalaba que en caso de recibir en pago tierras sistematizadas total o parcialmente, las mismas “(...) serán afectadas preferentemente al régimen de colonización que establece la ley 497 y sus modificatorias.”

⁸⁸ Ley 858/78. art. 83°.

podrá “proceder a la venta en forma directa de tierras en superficies mayores a la estimada como unidad de explotación para la zona de que se trate (...).”⁸⁹ Por otra parte, aunque indicaba que, en igualdad de condiciones serían preferidas las sociedades cooperativas que actuaran como intermediarias de colonización, se observaba que, quienes requirieran la venta de tierras “(...) deberán acompañar inexcusablemente el plan de explotación e inversión en detalle, el programa financiero donde conste el capital que se afectará al proyecto y las garantías para llevarlo a cabo”, dando por sentado que las ventas se realizarían mayoritariamente a inversores privados.

5.2. El endeudamiento generalizado de los chacareros frutícolas como síntoma del agotamiento del modelo

El impacto territorial y socioeconómico generado por este nuevo marco legal fue evidente, en particular en relación con la notoria ampliación de la superficie bajo riego y la introducción de nuevos esquemas productivos⁹⁰. Si la implementación de las leyes de 1978 y 1985 habían facilitado la venta de unas 4000 hectáreas de tierra en la Sección I de riego desde mediados de la década de 1980 a mediados de la siguiente, la nueva ley permitió la venta, a sólo cuatro empresas, en poco más de cinco años, de casi siete mil hectáreas en la Sección V.⁹¹

Por otra parte, si resulta evidente a todas luces que los avances en la ocupación y puesta en valor del territorio, al menos en los papeles, se aceleraban notablemente, lo es también el hecho de que el modelo cambiaba también fundamentalmente alimentando el conflicto interno del territorio, luego de varias décadas de frustraciones. En ese contexto, el endeudamiento generalizado de los chacareros frutícolas de constituyó el síntoma más evidente del agotamiento del modelo y uno de los factores más claros en la generación de ese ambiente de conflicto permanente en el territorio estudiado.

De ese modo, y sin lugar a dudas, durante la década de 1990, las dinámicas locales asociadas a la producción frutihortícola estuvieron fuertemente condicionadas por el brutal crecimiento de esa deuda⁹² que llevó, entre 1995 y 1998, a la parálisis primero y después a

⁸⁹ Ley 1670/95, art.16, inc.a

⁹⁰ La producción de alfalfa, cereales y oleaginosas bajo riego es una actividad que parece estar extendiéndose también en el valle del río Negro y valle del Neuquén, en zonas de antigua producción frutícola. Algunas de las razones que estarían impulsando la diversificación serían los menores costos de producción, junto a una mayor estabilidad en la cotización de los productos, la posibilidad de obtener con el regadío rindes similares a las zonas tradicionalmente cerealeras de Argentina y en condiciones climáticas que por la sequedad impiden la proliferación de enfermedades en los cultivos, finalmente la posibilidad de participar en una actividad no tan rígidamente dominada por un oligopsonio como el frutícola, parece constituir también un incentivo importante.

⁹¹ En el capítulo siguiente se analizan las características de los nuevos actores empresariales presentes en el área.

⁹² La cuestión del endeudamiento de los productores del Alto valle del Colorado en este período ha presentado importantes obstáculos a la investigación. Se trata de un proceso extremadamente complejo signado por acusaciones cruzadas entre el Estado como oferente de una diversidad de líneas de créditos y los tomadores de los mismos, agentes económicos locales, que incluyen procesos poco transparentes, por parte

la destrucción definitiva del sistema mediante lo que aquí identificaremos como un segundo ciclo de endeudamiento de los productores frutihortícolas del Alto valle del Colorado, de características mucho más devastadoras que el que venían arrastrando hasta el momento.

5.2.1. Orígenes del endeudamiento de los productores frutícolas

A lo largo de la primera mitad de dicha década, se produjo una conjunción de factores que conspiraron fuertemente en la configuración de dicha deuda.

- En primer lugar, tres temporadas seguidas de malas cosechas entre 1990 y 1993 que profundizaron a escala local la crisis económica desatada por el fenómeno hiperinflacionario en Argentina.

- Por otra parte, entre 1990 y 1993 se produce el cierre de las dos principales empresas localizadas en 25 de Mayo, receptoras de gran parte de la producción local. En 1991 cierra el galpón de empaque de El Hogar Obrero, como consecuencia de la crisis de su casa matriz, y entre 1992 y 1993 se produce la retirada de ENVA S.A., empresa del grupo Canale procesadora de todo el tomate producido no solo en 25 de Mayo, sino también en las áreas de regadío adyacentes, en la provincia de Río Negro (Peñas Blancas y Valle Verde)

- Esos procesos hacen que se acentúen en esta etapa los ya típicos problemas de comercialización que afectaron a esta zona de regadío en relación con el mercado del Alto valle del río Negro, cuestión que será analizada en un apartado más adelante, agravados por complejas situaciones internas, relacionadas con la incapacidad cooperativa de los colonos.

Pero, sin lugar a dudas, el accionar estatal tuvo en este fenómeno una incidencia central, puesto que la política crediticia se enmarcaba claramente en el nuevo concepto de colonización que se intentaba implementar en la zona, alejada ya de cualquier vinculación con el supuesto “fin social” que regía la colonización del área.

de la entidad financiadora, el Banco de La Pampa, en relación con el mecanismo utilizado para la refinanciación de los créditos y por parte de los chacareros, en relación con la correcta utilización de los mismos. En ese contexto se ha contado con escasos testimonios directos y, en todo caso, muy difícilmente verificables. Luego de un largo proceso de acercamiento a las autoridades del EPRC pudo obtenerse una base de datos con las deudas de cada uno de los chacareros (evidentemente, sin la identificación particular de cada uno de ellos) que permite identificar la naturaleza de la deuda soportada en cada caso. En cuanto a la configuración de la misma en el tiempo, la principal fuente de información han sido los periódicos provinciales que permiten cruzar información y contrastar las afirmaciones de cada una de las partes involucradas en el proceso e ir haciendo así una reconstrucción del proceso. Del mismo modo, los montos de la misma en diferentes momentos ha sido extraído como se verá, de la información periodística, cruzando la información aportada por diferentes periódicos y actores relevantes en relación con los mismos. Por el mismo motivo, dichos montos siempre hacen referencia a la deuda global del conjunto de los productores y no a casos individuales.

En efecto, entre 1985 y 1991 el Ente Provincial del Río Colorado implementó a través del BLP un sistema de créditos participando directamente en la dirección y control (El Diario, 20/11/1995) de su aplicación en actividades muy concretas, cuyos resultados hemos evaluado en el apartado anterior. Entre esa fecha y 1993 no se volvieron a implementar líneas de crédito destinados a estos productores. Sin embargo, a partir de éste año y durante 1994, debido a la creciente presión ejercida por los chacareros, inmersos en una situación de importante deterioro de su actividad debido a los fenómenos climáticos mencionados, se volvieron a poner en marcha, pero esta vez bajo una operatoria muy diferente.

Como señala el por entonces presidente del EPRC H. Holgado (La Arena, 22/11/1995) “(...) entendíamos al inicio de nuestra gestión que uno de los problemas de la zona era la falta de financiamiento, por la misma colonización social, de la radicación de productores sin capital suficiente y, ordenadas las nuevas líneas de crédito (...) se relacionó directamente al productor con la entidad bancaria: en función de su patrimonio, llevaba adelante su proyecto de inversión.” Así, el tratamiento que se daba al chacarero era, en este sentido idéntico al que se le daría a cualquier individuo particular que tuviese interés en asentarse en la zona bajo riego por medio de la compra de tierras. En otras palabras, se trata de una situación en que parece bien claro que para la política oficial, el sistema de colonización social estaba acabado y de lo que se trataba era de modificar radicalmente el mismo atrayendo, como hemos visto, otro tipo de actor a la zona.

Se trataba de una situación agravada, por un lado, porque los productores, a juzgar por los reclamos que efectuaban al gobierno provincial, no alcanzaban a reconocer claramente esta situación lo que parece haber dado lugar a un exceso de confianza en que, eventualmente el rescate por parte del Estado estaría asegurado en el futuro. Pero, por otra parte, y confirmando ese cambio en la política crediticia a la que hacemos alusión, el EPRC dejó de avalar los préstamos del Banco de La Pampa (La Arena, 8/08/1995) a los chacareros, como en la etapa anterior, lo que debilitaba aún más su posición frente a éste.

Pero es la descripción de la propia “historia” de la deuda y la forma en que se fue configurando la que da cuenta por sí misma de la complejidad y hasta “irracionalidad” de los mecanismos involucrados en su conformación. Dicha historia comienza en 1991, cuando el Banco de La Pampa, a instancias del gobierno provincial, anuncia una refinanciación de pasivos de los chacareros de 25 de Mayo. En ese momento, la deuda global de los mismos alcanzaba una cifra de 824.892 pesos (El Diario, 8/11/1995)⁹³, realizándose una refinanciación de la misma a diez años, con dos de gracia, al 8% anual

⁹³ Esta cifra es aportada por la representante de los colonos en el EPRC en un reportaje concedido al periódico citado. Aunque con ligeras diferencias, la cifra coincide aproximadamente por la mencionada por el presidente del EPRC en un reportaje concedido al periódico La Arena (22/11/1995) donde expresaba que “en el ’91 el endeudamiento era del orden del millón de dólares (...)”. Esta cifra que puede ser traducida directamente a dólares americanos de aquel momento, puesto que se encontraba ya en vigencia la Ley de Convertibilidad implementada por el ministro de economía de la Nación Domingo Felipe Cavallo.

(La Arena, 22/11/1995), en general mediante nuevas líneas de créditos para PYMES. En ese momento, la situación era vista como una solución provista de cierta racionalidad, toda vez que las plantaciones realizadas en 1984-1985 estaban prontas a entrar en su fase de mayor producción.

Sin embargo, la sucesión de adversidades climáticas comentadas más arriba en las temporadas '90/'91, '91/'92 y '92/'93, que implicaron la pérdida de casi el 80% de la cosecha –especialmente en las dos últimas de ellas- impidieron el adecuado cumplimiento de los plazos de pagos. Como consecuencia de los mismos, la deuda total acumulada en 1993 ascendía a 1,1 millones de pesos o dólares (La Arena, 18/06/1993)⁹⁴, en tanto que, por el mismo proceso, alcanzaba en 1994 el monto de 1,3 millones de la misma moneda (La Arena, 22/11/1995).

Ante esa situación, y debido al reclamo generalizado de los productores frutícolas, el gobierno anunció, en el año 1993, nuevas líneas de crédito en condiciones diferentes a las anteriores, que eran, en realidad, las duras condiciones del mercado establecidas a nivel nacional que, durante todo el período, volcaron el fiel de la balanza hacia el sector financiero por sobre el productivo y comercial. En efecto, durante el período de la convertibilidad peso-dólar, la tasa de depósito promedio fue del 8% anual en tanto que la de préstamo era del 17%, lo que encarecía de una manera muy importante los costos financieros.

En ese contexto, el BLP abrió una diversidad de líneas de crédito que, desde el punto de vista del EPRC cubrían “(...) la totalidad del proceso productivo en la zona bajo riego” (La Arena, 22/11/1995) Sin embargo, tal como queda reflejado en la información periodística de la época, esas mismas tasas fueron las aplicadas en el caso de los créditos otorgados a los productores en 25 de Mayo. Por otra parte, los plazos de los mismos eran notablemente más cortos –de dos a cuatro años-⁹⁵ que en los casos anteriores.

A partir de ese momento, la deuda del conjunto de los productores se incrementó notoriamente, en parte por esas condiciones sumadas a las macroeconómicas⁹⁶ que condicionaban fuertemente la producción, pero también en parte, por la toma de esos créditos por parte de los mismos productores a pesar del alto nivel de endeudamiento en el que estaban inmersos. El monto de la misma alcanzó una cifra cercana a los 4 millones de pesos o dólares.

⁹⁴ Cifra expresada en una solicitada periodística de un grupo de colonos -29 en total- dirigida al gobernador de la provincia, Rubén H. Marín.

⁹⁵ El EPRC, a través de su presidente, se desligaba de cualquier responsabilidad en este sentido, señalando que “(...) parte del endeudamiento tiene facilidades mayores otorgadas en el '91”, [de modo que] “reclamar otro tipo de solución por parte del gobierno, entiendo que no hay más margen para reclamar (...)”.

⁹⁶ Estas condiciones hacían de por sí poco competitivas las exportaciones debido al alto valor del peso frente a otras monedas, al tiempo que encarecía notoriamente los insumos –muchos de ellos importados- utilizados en la producción agropecuaria. Aunque el Alto valle del Colorado, no se caracterizaba justamente por su perfil exportador, si se veía afectado por la segunda de las cuestiones.

Partiendo de ese monto, en el cual las fuentes consultadas coinciden, ha sido posible contrastar una parte de su composición, en tanto que la estructura restante no queda demasiado clara en las fuentes a las que hemos podido acceder. Tal como se expresaba en un reportaje a la representante de los colonos en el Directorio del EPRC (El Diario, 8/11/1995), parte de dicha deuda estaba compuesta por la refinanciación anterior -1,3 millones de dólares al 18% anual-, por otra parte, se integraba por 1,3 millones de dólares en créditos a sola firma también al 18% anual. La composición del resto de la deuda no queda demasiado clara; por un lado, la fuente recién citada comenta que, además de lo mencionado, los chacareros adeudaban 116.798 pesos por créditos para defensa contra heladas (18% anual de interés a cuatro años), 49.711 pesos por créditos prendarios (18% anual a cuatro años), 355.557 pesos en concepto de “líneas especiales” (14% y 16% anual de interés) y, finalmente, “giros en descubierto” por 14.309 pesos. Por su parte, desde el EPRC, la composición de ese monto restante era descripta con cifras algo superiores.

Al respecto, el presidente de dicho organismo señalaba (El Diario, 20/11/1995) que según la información suministrada por el Banco de La Pampa, éste organismo había otorgado entre marzo de 1994 y enero de 1995 un total de 653.850 pesos en créditos de evolución para la actividad frutícola y 524.628 pesos en el mismo concepto para horticultura, agregando a la deuda un total de aproximadamente 1,2 millones que difiriendo de la versión de la representante de los colonos en unos 700.000 pesos.

5.2.2. La conformación y estructura de la deuda de los chacareros frutícolas

Si, como hemos visto, la estructura de esa deuda no queda demasiado clara, mucho menos lo hacen los mecanismos por los cuales la misma se fue conformando en dicho período. Lamentablemente, en este sentido la realidad nos enfrentó a una notable falta de testimonios y falta de claridad en los escasos testimonios conseguidos no obstante el cruce de algunos de ellos permiten observar ciertas tendencias y dar credibilidad a las informaciones sobre los hechos realmente ocurridos. Sin embargo, nuevamente la prensa del momento se hizo eco de las acusaciones cruzadas entre productores y Estado con argumentaciones que se atribuyen mutuamente el importante crecimiento de la misma.

Según este organismo, en los informes de su Gerencia de Producción, con base en el seguimiento de las explotaciones realizado durante 1994 y hasta marzo de 1995, era posible discriminar claramente las tareas efectivamente realizadas en las parcelas y calcular, por consiguiente, el monto necesario para dichas tareas.

Así, dicho informe (El Diario, 20/11/1995) señalaba que dichas tareas y sus costos asociados, en el caso de la fruticultura eran las siguientes: poda (220 hectáreas / \$79.000), fertilización, (100 hectáreas / \$21.000), curas (370 hectáreas / \$130.000), repaso, raleo y varios (350 hectáreas / \$60.000), alcanzando así un total de 290.000 pesos. Por su parte, en el caso de la horticultura, se desarrollaron tareas en un total de cincuenta hectáreas que, a

un costo promedio de 1.500 pesos por hectárea insumieron, siempre de acuerdo al informe citado, un total de 75.000 pesos.

Con base en esos datos, y los referidos a los préstamos efectivamente otorgados por el BLP a los chacareros, citados más arriba, el EPRC argumentaba que la causa del fuerte endeudamiento de los productores radicaba en la toma de créditos por importes no volcados en la actividad productiva señalando que desde marzo de 1994 “(...) es donde el endeudamiento derivado de estas líneas productivas no condice con el nivel de trabajos efectivamente realizados en las parcelas frutihortícolas” (Acontecer, 30/11/1995) Destacaba en este sentido que, además, el costo de 290.000 pesos que deberían haberse solicitado en función de las tareas realizadas en las parcelas, tampoco reflejaba totalmente el gasto de los productores puesto que muchas tareas no eran contratadas sino realizadas por ellos mismos.

La argumentación por parte de los productores era completamente distinta. Se sostenía en este caso que el importante crecimiento de la deuda se debía a los mecanismos impuestos por el gobierno provincial y el BLP, puesto que “(...) el productor refinanció los vencimientos con créditos que no tomó, [porque] fueron para refinanciar la deuda” (El Diario, 8/11/1995). En efecto, en el contexto de insolvencia en que se encontraban los productores este era un mecanismo habitual para que éstos pudieran cumplir con sus compromisos financieros. Sin embargo, se trataba de un proceso perverso que introducía a los productores en un círculo vicioso cada vez más difícil de superar.⁹⁷

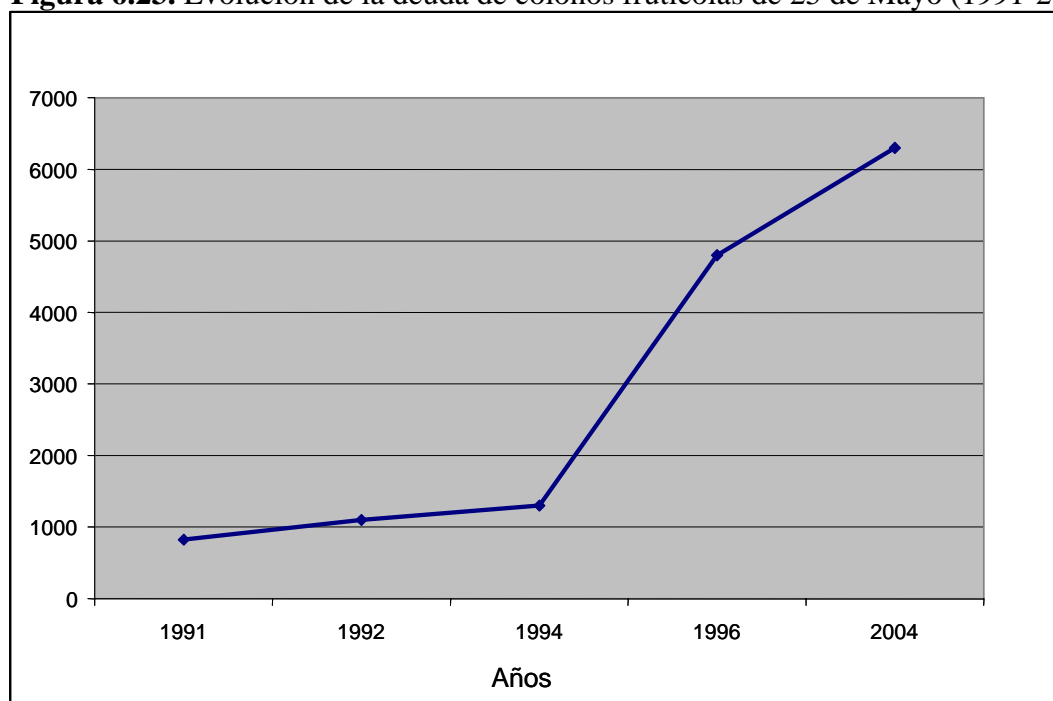
Claro está que la responsabilidad por la introducción en un proceso de tal tipo no puede serle dada solo al Estado provincial o al BLP, sino que se trata en realidad de una responsabilidad compartida. Sin embargo, la responsabilidad principal se la lleva la política pública —claramente equivocada— llevada adelante por el Estado provincial. En efecto, frente a la quiebra de la mayor parte de los productores y bajo la premisa del antiguo modelo de colonización, cometió el grave error de poner en marcha un mecanismo que resultaba una trampa mortal para los productores.

En este sentido, llama la atención desde un primer momento el monto de dinero puesto a disposición de los productores por el BLP, pero, además, las condiciones antes comentadas, en que el mismo era ofrecido a personas con unas muy limitadas capacidades

⁹⁷ Pueden citarse además otras prácticas de carácter irregular como la citada por el diputado provincial opositor (UCR) César Norverto quien señalaba (El Diario, 17/7/1996) que “En el '91 debían uno y ahora deben siete (...) porque se avaló el hecho de largar cheques con la promesa de que después salía el crédito.” Aunque evidentemente, por sus propias características, éstas prácticas de “giro en descubierto” no pueden ser constatadas en la realidad, son hechos citados frecuentemente a lo largo de las entrevistas realizadas. En el mismo sentido señalaba el por entonces diputado provincial por la oposición (FREGEN) O. Santamarina (La Arena, 15/06/1998. p. 19.) que el endeudamiento se había generado porque ante la falta de líneas crediticias para la zona, ‘(...) les daban líneas de crédito comercial y los hacían girar en descubierto, hubo productores que estuvieron un año en descubierto, a una tasa como la activa, que ronda el 5 por ciento, esto ha generado una acumulación de intereses impresionante’.”

económicas. La expectativa de reembolso, basada en la posibilidad de futuras cosechas, sobre todo teniendo en cuenta la experiencia anterior, y las características propias de la fruticultura, aparece como un cálculo sobremanera arriesgado por parte de esa institución financiera. Se trataba evidentemente de un cálculo teñido por la necesidad política del gobierno de destrabar un conflicto frente al cual un amplio sector de la clase política provincial y algunos medios de comunicación eran muy sensibles, por un lado, pero también, dotado de una importante miopía que impedía ver la realidad al dar tratamiento empresarial a productores que no se consideraban, como veremos en el siguiente capítulo, a sí mismos como empresarios.

Figura 6.23. Evolución de la deuda de colonos frutícolas de 25 de Mayo (1991-2004)



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo y La Arena (varios números)

Pero, por otra parte, es evidente que eran los propios productores tomadores de los créditos quienes decidían continuar en la actividad y tomar nuevos créditos que impidiesen la pérdida de la explotación. Sin duda se trataba, en una gran parte de los casos, de una decisión en la que influía claramente el hecho de haber apostado fuertemente años atrás, en el momento de instalarse en la zona bajo riego, una apuesta que llevó a la mayoría de ellos a desprenderse de sus escasas pertenencias en los lugares de origen, con lo cual, las posibilidades de comenzar nuevamente en otro sitio se reducían notablemente. Una cuestión a la que indudablemente se sumaba el hecho de la elevada edad promedio de los chacareros que actuaba en el mismo sentido.

Por otra parte, la prensa de la época reflejaba además un incentivo adicional. Se daba cuenta en este medio del hecho por medio del cual el EPRC actuaba⁹⁸ “(...) induciendo a los productores a refinanciar los intereses de los intereses tras el mecanismo de la escrituración haciendo uso de la legítima ilusión y anhelo de cualquier persona que trabaja una parcela de tierra (...) (El Diario, 3/10/1995). En realidad, el periódico citado estaba subrayando una intencionalidad negativa que no parece haber existido como tal, pero que de cualquier modo respondía a cuestiones de índole más pragmática. En otras palabras, era un mecanismo que permitía al EPRC desvincularse del productor dejando de actuar como avalista como en casos anteriores.

En todo caso, lo que si resulta especialmente llamativo en la actitud de los productores frutícolas locales es el nivel de endeudamiento, es decir, el elevado monto de los créditos tomados, que no parece obedecer a cálculo racional alguno, ni ajustarse a meras necesidades de supervivencia de parte de los productores. Pero es una cuestión más relacionada con las motivaciones individuales, que excede los límites del análisis que aquí realizamos.

En ese contexto, los colonos solicitaban del gobierno provincial una solución consistente en los siguientes puntos:

- La reversión de la deuda al capital original, al considerar que se trataba, por los motivos antes explicados de una deuda ilegítima.
- La condonación del canon de riego correspondiente a los años de desastre agropecuario
- La disposición de una partida para presupuestaria para créditos de reconversión y puesta en producción para quienes lo requieran.
- Que el EPRC retomase su condición de avalista y de rector y conductor del sistema.
- La facturación del canon de riego en función de las áreas realmente puestas en producción.

Ninguna de estas condiciones logró siquiera ser debatida. La deuda se disparó a partir de 1994 (Figura 6.23) y, como era previsible, dos años después, hacia 1996, la situación se había hecho aún más grave –llegando el monto de la deuda a 4,8 millones de pesos- (La Arena, 15/10/1996) .

⁹⁸ Se trata de un mecanismo que no hemos podido constatar fehacientemente, pero cuyo comentario se justifica dado el hecho que, además de ser citado en la prensa –en un periódico no caracterizado precisamente por su talante opositor- fue escuchado en repetidas ocasiones durante el trabajo de campo en el área de estudio.

Intentos de recomposición de la crisis financiera de los productores

Las intensa presión ejercida por diversos actores tanto a nivel local como provincial –desde los partidos de la oposición a diferentes sectores sociales agrupados en una “multisectorial” local-⁹⁹ hizo que el gobierno provincial decidiera, por medio de la entidad financiera estatal, realizar una “reprogramación” de la deuda así generada. Se trataba de una refinanciación que no sólo abarcaba la deuda de los productores frutícolas sino la de los demás sectores económicos locales por un monto total de 13,3 millones de pesos, de los cuales 4,8 millones (36%) pertenecían al sector frutícola. (La Arena, 15/10/1996).¹⁰⁰

Las condiciones de dicha reprogramación de pasivos eran claramente más favorables que las de los créditos otorgados entre 1994 y 1995, puesto que el plazo de pagos era a diez años, con dos años de gracia para el primer pago y a un interés del 10,9% nominal anual. En el caso de la producción de las zonas de regadío, se elaboró un convenio marco especial entre el EPRC y el BLP denominado como “Plan para la modernización, diversificación y reconversión productiva con reprogramación de pasivos del sector frutihortícola de 25 de Mayo”, con condiciones aún más favorables al extender a 18 años el plazo para el pago del total de la deuda.

Además, el EPRC se hacía cargo del 50% de la deuda, mediante el pago de la misma al BLP a través de la entrega de tierras. De este modo, los colonos pagarían durante los diez primeros años al Banco el 50% del capital, más los intereses y el IVA de los mismos –al 10,9% anual- en tanto que a partir de allí, devolverían al EPRC el importe adelantado en concepto del 50% del capital más intereses e IVA (al 6% anual) (La Arena, 6/04/1997).

Sin embargo, no contó con el apoyo de los colonos, que terminaron por no acogerse a la misma al considerar que había sido diseñada por el BLP y los técnicos del gobierno provincial sin acercarles previamente una propuesta. En concreto, señalaban que al fijarse la reprogramación de al 31 de octubre de 2005, no se reconocía la historia de la conformación de la misma ni la situación de falta de rentabilidad de las explotaciones y la consiguiente imposibilidad de hacer frente a estas obligaciones. De este modo, en un nuevo petitorio al organismo colonizador, solicitaban un análisis caso por caso de las deudas así como la disposición de una nueva fuente de financiación derivada de las regalías petroleras obtenidas por la provincia por la explotación de los yacimientos de la zona (La Arena, 24/08/1997).

⁹⁹ La crisis quedó claramente reflejada en la prensa provincial. En este sentido La Arena (17/7/1996, p. 28) comentaba que “El Consejo Deliberante de 25 de Mayo declaró en estado de emergencia económica y social esta localidad (...)”

¹⁰⁰ Se trataba además de la llamada “cartera irregular” o “cartera sucia” del BLP, es decir aquella integrada por deudas con alto nivel de morosidad. Téngase en cuenta que en la fuente que citamos, se consideraba “cartera normal” a aquella con “menos de dos meses de atraso”. El BLP estaba también interesado en el pago de esta deuda, puesto que el rápido crecimiento de su cartera irregular lo ponía en una situación delicada en el marco de las regulaciones del Banco Central de la República Argentina.

Finalmente, hacia Junio de 1998, el gobierno provincial logró consensuar con los colonos (La Arena, 14/06/1998) un acuerdo de refinanciación que implicaba la compra, por parte del gobierno provincial, de la deuda por un total de 3,5 millones de pesos¹⁰¹. Éste, a su vez ofrecería a los chacareros un plan de pagos a largo plazo (12 años) y a un interés del 8% anual.

Este acuerdo quedó sellado con la autorización al Ejecutivo provincial – mediante Ley 1801/98 de la Cámara de Diputados- para la realización de dicha compra. Al mismo tiempo se autoriza al EPRC a contraer un empréstito con el BLP por una cifra idéntica para cancelar dicha deuda, con un plazo de devolución de 12 años y al 8% de interés anual.

Por el contrario, en relación con los colonos, no se establecen explícitamente en el cuerpo de la Ley plazos concretos de devolución, sino que se faculta al EPRC a “(...) implementar con aprobación del Poder Ejecutivo, un régimen de reestructuración y de reprogramación de pasivos cuyas condiciones de plazos, interés y forma de pago, deberán ajustarse en cada caso a los esquemas de reconversión productivas que a dichos efectos se diseñen (...)”¹⁰²

En el decreto reglamentario de la Ley¹⁰³, se refiere al artículo cuarto de la misma, estableciendo las condiciones de reprogramación de las deudas. Así, en primer lugar se establece la misma estará atada a la presentación por parte del deudor de un proyecto productivo para su propiedad, a partir del cual se firmará un contrato mediante el cual se “(...) establecerá la forma en que el productor abonará su deuda al organismo provincial. A partir de allí se establecen ocho “módulos” o posibilidades de pago que iban desde 6 años –Módulo 1- a 20 años –Módulo 8- todos ellos con el mismo interés del 6% anual¹⁰⁴. Finalmente, en cuanto a la forma de pago, establece que “el pago de los intereses y de la deuda en sí podrá ser mensual, bimestral, trimestral, semestral o anual, pudiendo además el Ente del río Colorado disponer bonificaciones en las tasas de interés.

Llegados a este punto, debe decirse que, con este acuerdo, el gobierno provincial lograba cerrar varios frentes ciertamente incómodos desde el punto de vista político.

Por un lado, despejaba el camino al Banco de la Pampa para mostrar al BCRA (Banco Central de la República Argentina), una cartera de deudores aliviada en unos ocho millones de pesos (La Arena, 7/06/1999). Pero además solucionaba, al menos momentáneamente, el enfrentamiento con los colonos que venían sosteniendo desde algún tiempo atrás y de manera creciente la ilegitimidad de la deuda. En efecto, la condición de

¹⁰¹ Finalmente, en el artículo primero de la Ley 1801 queda establecido en 3.515.393 dólares americanos.

¹⁰² Ley provincial 1801/98. Art. 4º.

¹⁰³ Decreto 557/99 del Poder Ejecutivo Provincial. Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa del 14 de Mayo de 1999.

¹⁰⁴ Con lo cual el Estado provincial estaba bonificando en dos puntos de interés la deuda de los productores.

partida para que esta deuda pudiera ser comprada era que fuese reconocida por los colonos (La Arena, 14/06/1998), con lo que una vez concretado, sólo quedaba como alternativa legítima el pago de la misma.

Al cambiar de acreedor, la situación de endeudamiento quedaba en cierto sentido “disimulada”, pero sobre todo se evitaba la posibilidad de llegar a situaciones extremas – tanto desde el punto de vista económico, como social y político- en particular, la ejecución masiva de las hipotecas. Sin embargo, el problema “real” de la deuda, no se cerraba, sino que, muy por el contrario, ésta continuaría creciendo con el paso de los años. En 2005, durante la realización del último trabajo de campo en la zona, pudo constatarse a partir de la información recogida, que el monto de la misma alcanzaba los 6.368.231 pesos.

5.2.3. El análisis individual de la deuda

Si el volumen global de endeudamiento aparecía como un obstáculo insalvable en relación con las paupérrimas economías de los colonos, una gravedad mucho más acusada se advierte si compara las posibilidades de éstos en relación con el endeudamiento considerado individualmente.

El análisis individual del endeudamiento se hace, por lo tanto, necesario, principalmente porque muestra la realidad de la situación desde una doble perspectiva. En primer lugar, nos permite observar y comprender claramente la naturaleza de los obstáculos enfrentados por los productores. En segundo lugar, porque el endeudamiento, que llevó a una crisis terminal el intento colonizador, es fruto, en el marco de una política estatal ciertamente poco favorable, de situaciones particulares y estrategias individuales seguidas por cada uno de los colonos.

Así, la idea de una deuda “global” acumulada por el conjunto de los chacareros, no se corresponde con la realidad de las dinámicas locales ofreciendo una imagen cuando menos distorsionada para el análisis de la trayectoria territorial.¹⁰⁵

El endeudamiento de los productores marca, desde nuestro punto de vista, el punto de ruptura de un sistema cuyas fisuras se habían dejado ver durante mucho tiempo, y es el resultado de una compleja conjunción de elementos que van desde las características de la propia chacra y su historia productiva, hasta las características individuales del productor, o sus estrategias económicas y asociativas. De este modo, el análisis de la “composición social” de este endeudamiento, desde un punto de vista individual, que permita observar la heterogeneidad interna del mismo constituye, por un lado, el punto culminante de los

¹⁰⁵ Justamente esa imagen distorsionada, utilizada tanto por la oposición política y la prensa para denunciar las injusticias a las que eran sometidos los colonos a través de las políticas públicas, como por el Estado, al caracterizar el perfil de los colonos atribuyéndoles el fracaso del proyecto, se constituyó crecientemente en un obstáculo insalvable para la realización de un ajustado análisis de la realidad que hubiera quizás posibilitado un análisis más ajustado de la realidad por parte de los responsables de la política pública.

procesos que hemos venido relatando a lo largo de los últimos capítulos; pero, más importante aún, lleva a plantear con mayor claridad los interrogantes acerca de los procesos que, en cada caso, determinaron la inviabilidad del sistema en su conjunto.

No se trata, evidentemente, de llevar a cabo un análisis individual en el sentido estricto de la palabra, sino uno que, al diferenciar una cierta tipología de casos lleva directamente a plantear los interrogantes necesarios cuyas respuestas, en los próximos capítulos, permiten desvelar las claves explicativas de la trayectoria del área. En otras palabras, el endeudamiento representa, para cada colono un estado crítico, en algunos casos terminal, reflejo de una trayectoria concreta que condensa una serie de procesos complejos. La “deuda de la colonia” no es, en ese sentido, un todo homogéneo y la elaboración de una tipología capaz de diferenciar internamente la misma a nivel del conjunto de los agentes económicos, permite además observar un panorama inicial de los obstáculos que en cada caso llevaron a ese estado.

Componentes de la deuda y elementos para su análisis

La cuestión del endeudamiento de los productores de El Zauzal ha sido, desde que salió a la luz a través de la prensa provincial, un tema polémico que, justamente por la forma que fue tomando su planteamiento, acrecentó su carácter de obstáculo insalvable para el desarrollo de la zona.

Pero además, ese carácter controvertido, deriva del propio tratamiento del tema por la prensa, pero también en el ámbito político provincial y local. En efecto, ese tratamiento ha estado basado en dos premisas de partida, que más que echar luz, oscurecen profundamente cualquier abordaje analítico de la cuestión.

- En primer lugar, la idea del endeudamiento como “causa” del estancamiento productivo de la colonia. Si bien es cierto que, una vez llegado a ese nivel de endeudamiento, se alcanzó un estado en el que se hizo imposible continuar produciendo, la deuda es en realidad la “consecuencia”, el fenómeno emergente o visible de unos procesos que llevaron a los productores y a la zona en su conjunto a un profundo estancamiento.

- En segundo lugar, se ha destacado por lo general su carácter “impagable” tanto por su volumen como por el carácter generalizado de la “deuda de la colonia”. En realidad, y desde un principio debe decirse claramente, con el objeto de echar luz sobre la investigación, que no existe tal “deuda de la colonia” puesto que no fue generada por un grupo de agentes económicos funcionando como grupo. Antes bien se trata de una deuda territorialmente concentrada porque esa es la situación de localización de los agentes económicos que, individualmente, contrajeron dicha deuda.

Se trata, por lo tanto, de dos premisas que deben ser matizadas puesto que, aunque el volumen total de la “deuda de la colonia” aparece como muy importante en relación con

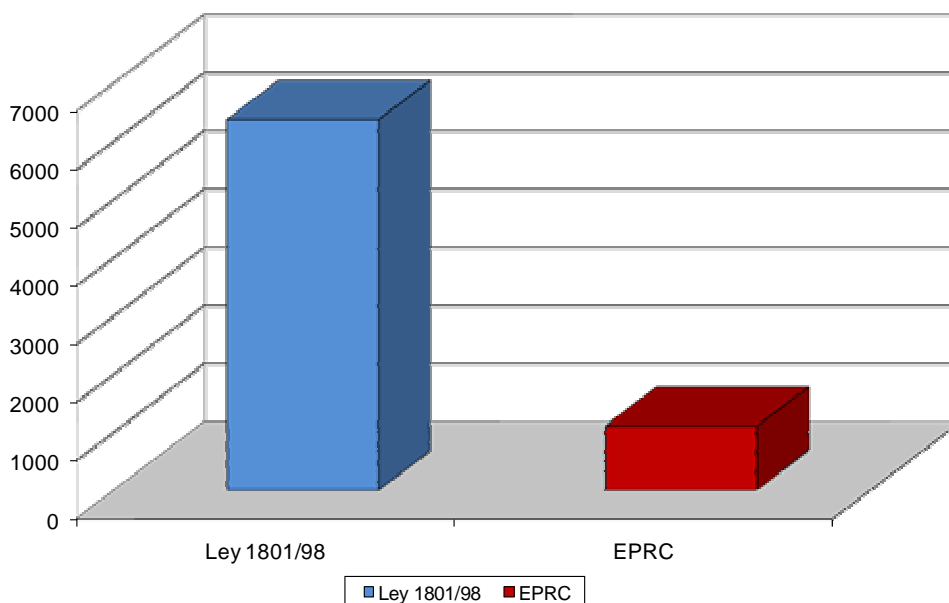
sus características, consideradas a nivel individual existe una gran heterogeneidad. Si bien es cierto que en la mayoría de los casos existe un cierto nivel de endeudamiento, los montos varían mucho y, por otra parte, éste no reviste el mismo significado en cada caso. Pero además, la naturaleza de ese endeudamiento –o falta del mismo- adquiere en cada caso un significado que hace patentes la diversidad de problemas enfrentados.

- Finalmente, la cuestión de la deuda ha estado asociada frecuentemente al tamaño de las parcelas, bajo la premisa de que las reducidas dimensiones de la misma impedían la competitividad necesaria para participar en el mercado frutícola nacional e internacional. En este sentido, se trata de un argumento que no resiste el análisis cuando se analizan las deudas a nivel individual.

Llegados a este punto corresponde comenzar analizando la composición de la deuda contraída por los colonos del Alto valle del Colorado, cuya historia hemos descrito más arriba. Ésta se compone básicamente de dos grandes apartados (Figura 6.24):

- El primero de ellos (ítem 1) se integra por un conjunto de elementos relacionados básicamente con los servicios que el EPRC presta habitualmente a los chacareros. Incluye así los siguientes apartados: canon de riego, canon de obra, limpieza de canales y alquiler de maquinaria. Pero, además, pueden incorporarse en este apartado otros ítems derivados también de la relación directa entre los productores y la oficina de desarrollo: líneas especiales de crédito gestionadas ante el Banco de La Pampa, cuotas correspondientes al pago de parcelas y “otros”. El monto total de este apartado alcanzaba a Enero de 2005 una suma de 1.100.701 pesos – el 17,3% del monto total-.

Figura 6.24. Estructura de la deuda de los productores frutícolas de 25 de Mayo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Gerencia de Administración EPRC. 2005.

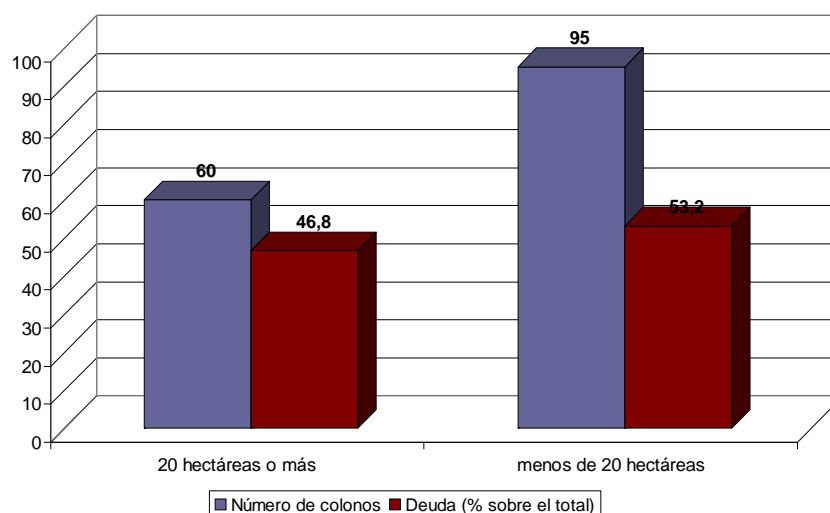
- El segundo apartado (ítem 2) que fundamenta el grueso de dicho endeudamiento y, evidentemente resulta ser el más conflictivo, está integrado por el monto que el EPRC compró al BLP de acuerdo a las facultades conferidas por la ley 1801/98 comentada más arriba, producto de la obtención de créditos del Banco de La Pampa y sus sucesivas refinanciaciones. Éste constituye el grueso de la misma al alcanzar, en Enero de 2005 una suma de 6.368.231,43 pesos –el 82,7%-.

Tamaño de la parcela y nivel de endeudamiento

En ese contexto, el análisis el cruce de las variables “nivel de endeudamiento”, por un lado, y “tamaño de la explotación”¹⁰⁶, por otro, permite establecer un panorama inicial relativo a la coherencia entre dichas variables, así como una tipología de las explotaciones (Figura 6.25).

El análisis de la deuda contraída según tamaño de las explotaciones muestra una cierta concentración del endeudamiento. Se observa que un conjunto de 60 explotaciones de veinte hectáreas o más -38,7% de los productores frutícolas locales- concentran un total de deuda de 3.305.180 pesos -46,8% del monto global-. Por otra parte, los 95 productores con explotaciones de menos de veinte hectáreas -61,3%- alcanzan un monto total de 3.767.580 pesos –es decir el 53,2% de la deuda total.

Figura 6.25. Concentración de la deuda (% sobre el total) según dimensión de las parcelas frutícolas



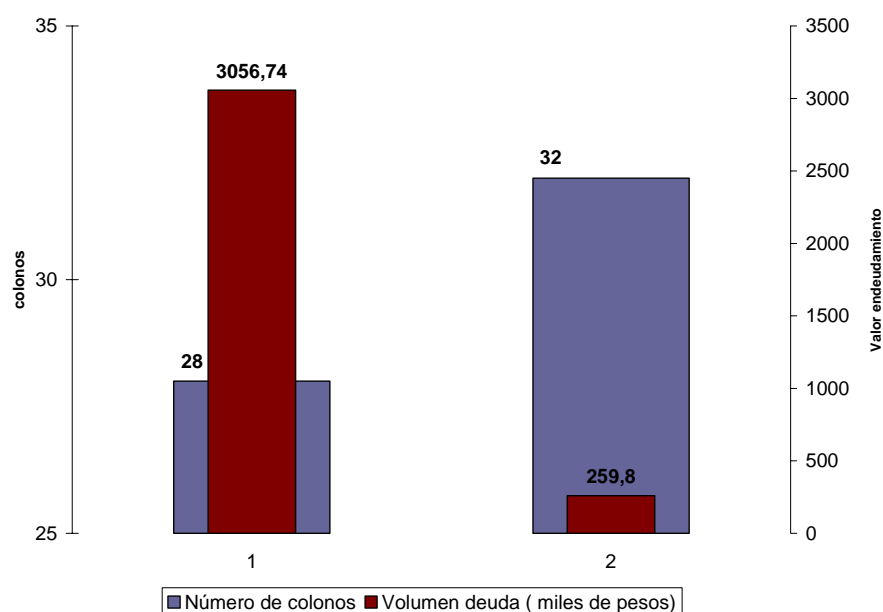
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Gerencia de Administración. EPRC. 2005.

¹⁰⁶ En relación con ésta última, se parte de la premisa que, una explotación frutícola de 20 hectáreas posee una dimensión suficiente para, en condiciones adecuadas de explotación y en un entorno de infraestructuras y apoyo adecuado, pueda ser competitiva en el mercado. En otras palabras, la posesión de una chacra de 20 hectáreas debería garantizar, en condiciones normales de funcionamiento, un desempeño económico que no se condice, en principio, con altos niveles de endeudamiento.

Sin embargo, si se observa al interior del grupo de chacras con más de veinte hectáreas, se observará una concentración aún mayor. Una primera aclaración necesaria en este sentido es destacar que sólo un 53,4% de estas explotaciones integran su deuda con el segundo de los ítems mencionados antes-, de modo que el 46,6% restante, sólo tienen una deuda conformada por el primer componente –es decir, con el EPRC-.

Esta situación refuerza notoriamente la concentración antes mencionada, puesto que éstos últimos sólo deben un monto total de 259.802 pesos, en tanto que los segundos, alcanzan un total de 3.056.747 pesos. Lamentablemente, aunque la falta de endeudamiento podría representar una situación positiva para estas explotaciones, durante el trabajo de campo solo se encontró una chacra de este grupo con un funcionamiento adecuado, en tanto que las demás presentaban un aspecto de mucho deterioro. En otras palabras, la situación descrita para este último grupo guarda relación con el no acceso al crédito, que con un adecuado funcionamiento de las explotaciones.

Figura 6.26. Explotaciones de veinte y más hectáreas: montos según estructura de la deuda



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Gerencia de Administración. EPRC, 2005. (1) Colonos con deudas al EPRC y al BLP mediante reestructuración, (2) Colonos con deudas EPRC.

Desde el punto de vista del nivel de endeudamiento alcanzado por los agentes económicos, se han establecido tres grandes grupos entre los agentes económicos estudiados (Figura 6.27): nivel de endeudamiento alto, -más de 100.000 pesos-, medio – más de 50.000 euros y hasta 99.999- y bajo, -hasta 50.000 pesos.¹⁰⁷

A. Alto nivel de endeudamiento. Si se toman las deudas de más de \$ 100.000 –monto difícilmente abordable por cualquier productor frutícola, más allá del nivel de sus actividades- pueden observarse dos tipos de cuestiones. Por un lado, se observa una fuerte concentración de la misma en pocos productores, al punto que tan solo 28 de ellos -18% del total- alcanzan ese nivel de endeudamiento, sumando un total de \$ 4.636.608 -62% del monto total- (Figuras 6.27 y 6.28). Más aún, si se consideran en este grupo las deudas iguales o superiores a \$ 50.000, esta concentración se hace todavía más acusada, puesto que 46 productores -29,6% del total- suman una deuda que alcanza los \$6.186.238 o lo que es lo mismo, el 82,8% de la misma.

Por otra parte, si se considera a aquellos que deben más de 100.000 pesos, resulta notoria también una concentración del endeudamiento, por un lado, en las chacras de mayor tamaño, es decir, entre 20 y 36 hectáreas, -9% de los colonos y 30,8% de la deuda- y, por otro, en las de tamaño intermedio –entre 10 y 20 hectáreas- con un porcentaje similar de colonos -9%- y de endeudamiento -29,3%-.

Esta situación plantea claramente dos tipos de problemas diferenciados, en uno y otro caso, que se hacen más claros al cruzarlos con el conocimiento de la chacra y su historia productiva. En el caso de las chacras de mayor tamaño, durante los sucesivos trabajos de campo en la zona se constató que se trata además de chacras con importantes plantaciones, cuyos propietarios demostraban conocimiento de la actividad, y con un importante trabajo en las mismas. Al menos en 9 de los 14 colonos presentaban esas condiciones. En otras palabras, se trata de chacras que podrían haber sido perfectamente competitivas en el mercado frutícola nacional e incluso internacional. Es posible pensar así, que el alto nivel de endeudamiento se relacionaría, en principio¹⁰⁸, y en la mayor parte de los casos con intentos de ampliar la actividad –vía la adquisición de tierras o el intento de avanzar hacia delante en la cadena productiva mediante la construcción de un galpón de empaque-.

De este modo, amén de otras cuestiones que pudieran haber influido y centrándonos en la cuestión que nos ocupa en este momento, la política pública de crédito parece haber tenido aquí una incidencia importante. En otras palabras, la falta de unas líneas exclusivamente diseñadas para esta actividad, junto a las condiciones económicas desfavorables ya comentadas, pudieron haber tenido una influencia muy importante en este grupo.

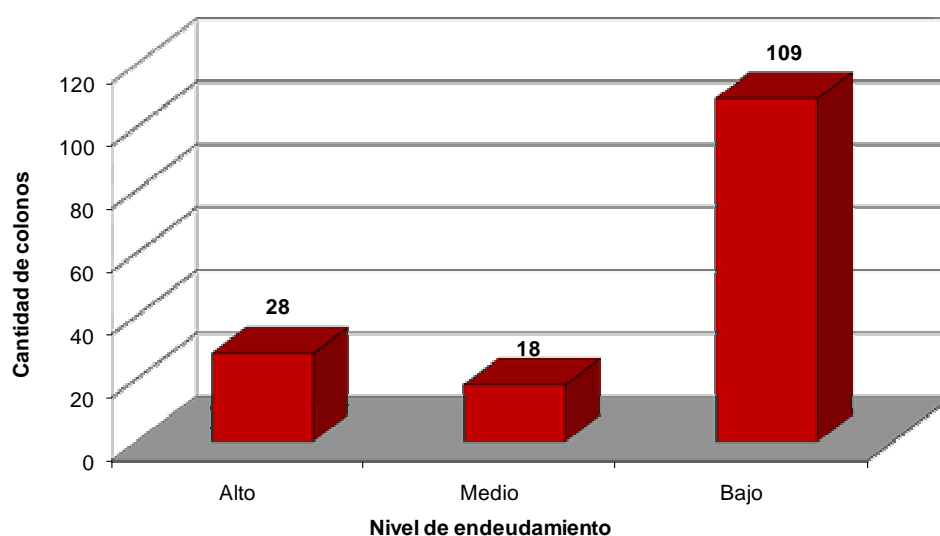
Sin embargo, en el segundo grupo, el nivel de endeudamiento resulta sorprendente para chacras de estas dimensiones. En ese sentido, calculada la tasa de endeudamiento por

¹⁰⁸ Más allá de la evaluación que pudiera hacerse acerca del tipo de negocio, es decir, su calidad como comerciante o empresario rural. La cuestión de la historia productiva de las chacras y su relación con las características individuales de su propietario, serán abordadas en el siguiente capítulo: “El capital humano de la colonización”.

hectárea, un primer dato revelador es que el promedio de dicha tasa es superior en los casos de chacras de tamaño intermedio -\$ 10.768,81- por sobre las de tamaño superior -\$ 6.688,02- . Se observa claramente que, tratándose de explotaciones con aproximadamente la mitad de superficie, el gasto por hectárea realizado prácticamente duplica el de las últimas. Pero este dato resulta aún más sorprendente cuando se observa que, además de su limitado tamaño, sólo en cinco de catorce casos las parcelas presentaban una “historia productiva” con momentos de cierto éxito, con plantaciones aceptables. El estado predominante de estas chacras demostraba, por lo demás, un estado muy deteriorado que no daba cuenta de los niveles de inversión por hectárea comentados.

De este modo, excluyendo nuevamente otras cuestiones, el tipo de problemas que en este caso plantea el endeudamiento son diferentes. Es decir, el mismo no se relaciona tanto con la política pública de crédito en sí misma, sino con la posibilidad de que, en el marco de esa política, estos actores tuvieran la posibilidad de acceder a los créditos en las condiciones antes descritas, tanto porque veían en ello una posibilidad ventajosa, como porque la propia entidad financiadora, o el EPRC no advirtieran los riesgos asumidos al favorecer este acceso a estos colonos.

Figura 6.27. Grupos de colonos según nivel de endeudamiento de colonos frutícolas en 25 de Mayo



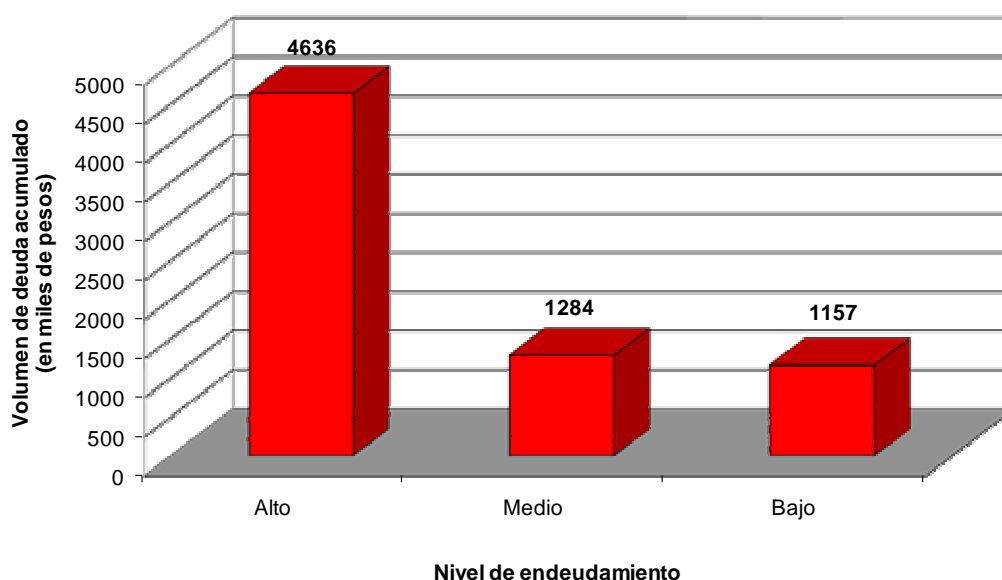
Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el Ente Provincial del río Colorado

B. Bajo nivel de endeudamiento¹⁰⁹. En el extremo contrario, los productores de bajo endeudamiento, -hasta 50.000 pesos en cada caso-, constituyen un grupo de 109

¹⁰⁹ Debe señalarse en este sentido que se ha considerado como “bajo endeudamiento” hasta 50.000 pesos, puesto que es una cifra que no aparece como exagerada en relación con el funcionamiento de una explotación frutícola con cierta normalidad en su funcionamiento. Es cierto que para algunos casos englobados en este grupo, puede ser un endeudamiento alto debido al estado de las parcelas. Por otra parte, dentro de este nivel de deuda se han encontrado tres casos con deudas muy cercanas a los 50.000 pesos que por su tamaño –entre

productores –el 70,3%- y adeudan un total de 1.224.484,92 pesos –el 16,4% de la “deuda de la colonia”- (Figuras 6.27 y 6.28). El endeudamiento en estos casos es muy bajo, puesto que, si bien las 20 personas de mayor endeudamiento en este grupo superan los 20.000 pesos¹¹⁰, el promedio de deuda por hectárea para el conjunto de este grupo sólo alcanza los 814,85 pesos.

Figura 6.28. Distribución de la deuda de colonos frutícolas en 25 de Mayo según estrato de endeudamiento (en miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el Ente Provincial del río Colorado

Destaca, por otra parte, la particular composición de la deuda de este grupo en relación con el de mayor endeudamiento. Sólo 23 productores -21,1% del grupo y 14,8% del total- mantienen una deuda asociada a las refinanciaciones del Banco de La Pampa. De este modo, la composición principal de la deuda en este conjunto de colonos, se debe, sobre todo, a la falta de pago del canon de riego¹¹¹ y, en segundo lugar, a otro tipo de créditos avalados por el EPRC.

Pero por otra parte, encontramos en este nivel, un grupo de 39 explotaciones con superficies que van entre las 20 y las 35 hectáreas, es decir, chacras con una superficie considerable para este tipo de producción. Podría pensarse en este caso, con base en el tamaño de las parcelas y limitado endeudamiento, que se trata de explotaciones con una economía saneada, o, en otras palabras, “exitosas”.

cuatro y diez hectáreas- estas cifras resultan elevadísimas puesto que se les hace imposible abordar dicha deuda. Resulta en estos casos sorprendente que se pueda haber llegado a tal nivel de endeudamiento.

¹¹⁰ Resulta francamente sorprendente en este sentido que, dentro de este grupo de 20 personas, se encuentren tres explotaciones cuya superficie ronda las cinco hectáreas y una en torno a las diez hectáreas.

¹¹¹ Esto no significa que en el caso del grupo de mayor endeudamiento este canon se pagase, sino que, en el marco del monto de esas deudas, éste ítem constituye un porcentaje menor. Se trata, en todo caso, de una cuestión que abordaremos más adelante.

Sin embargo, ese solo dato proporciona, una vez más, una imagen distorsionada de la situación. Porque si, como en el caso anterior, cruzamos el dato del nivel de endeudamiento con el de tamaño de la parcela y las características de la explotación, la situación cambia radicalmente.

En efecto, el estado de estas explotaciones en el momento del trabajo de campo, y la investigación realizada en los archivos del EPRC y mediante entrevistas en la Gerencia de Producción del mismo mostró, además de un estado muy deteriorado –de virtual abandono en algunos casos- una “historia productiva” de estancamiento durante largos períodos de tiempo. Puede deducirse entonces de esta situación que, en estos casos, no habría sido el endeudamiento sino justamente la situación contraria, es decir, la falta de acceso al crédito, uno de los problemas más probables en relación con la difícil situación presentada.

C. Nivel de Endeudamiento intermedio. Finalmente, en un nivel intermedio, se encuentra un grupo de 18 productores con un endeudamiento mayor que 50.000 pesos y menor que 100.000 pesos y un promedio de deuda por hectárea alcanza los 4229,56 pesos. Se trata de chacras con un tamaño grande e intermedio, dado que el 38,9% de las mismas tiene más de 20 hectáreas, en tanto que si se consideran las mayores a 15 hectáreas, dicha proporción alcanza el 83%.

No obstante la importancia de su endeudamiento y el tamaño de la chacra, que podría ser indicador de que aquel es el resultado de intentos por mantener una importante actividad, el estado de las mismas, no ha mostrado indicios en ese sentido. Si se considera, además, que la mayor parte de la deuda de estos productores se integra por la refinanciación de pasivos en el Banco de La Pampa, se deduce que en este caso ha habido un fuerte endeudamiento que no ha tenido un reflejo directo en las explotaciones.¹¹²

5.2.4. La deuda como freno al desarrollo local del área

Como corolario del análisis anterior, puede decirse que la relación entre política crediticia y frenos al desarrollo de la zona no es tan lineal como se la ha mostrado habitualmente.

A. Por un lado, queda clara la inadecuación de las líneas de crédito –fundamentalmente a partir de 1994-1995 a causa de las elevadas tasas de interés en un contexto macroeconómico de fuerte inestabilidad- junto a la falta de un acompañamiento de las mismas con acciones más abarcativas. Esto hizo que, quienes entraban en el sistema

¹¹² No debe interpretarse esta afirmación en el sentido utilizado en algún momento por funcionarios estatales relacionados con el funcionamiento del área, quienes insinuaban la utilización de los fondos tomados para fines distintos al productivo. La falta de un reflejo concreto en la actividad de la chacra puede deberse también a otras causas, desde la negligencia a la falta de conocimiento, o cuestiones ambientales (climáticas, edáficas, etc..)

financiero, terminaran encerrados en él más allá del tamaño de la explotación y de su capacidad individual como productor o como pequeño empresario, al tiempo que aquellos que, por algún motivo, tomaban la decisión de no entrar en el sistema y, por lo tanto no se endeudaban, enfrentaban un fuerte obstáculo para el funcionamiento de la explotación.

El conjunto de agentes económicos que responderían a este tipo de explicación serían el segundo de los grupos mencionados entre aquellos de “alto endeudamiento – chacras de gran tamaño -20 hectáreas o más-, con resultados por lo general negativos en la explotación pero con una trayectoria con momentos positivos, es decir, que han mostrado cierto dinamismo en algún momento de su historia productiva -13 colonos- y aquellas de bajo o muy bajo endeudamiento pero con un profundo estancamiento¹¹³. En este último caso nos referimos, en particular, a un conjunto de 43 explotaciones menores a quince hectáreas, para los cuales el nivel de actividad puede haberse transformado en una importante barrera de acceso a las líneas crediticias del Banco de La Pampa.

B. Sin embargo, existe también un amplio conjunto de colonos entre los cuales parece evidente que la deuda es, a lo sumo, una parte del problema pero que no alcanza a explicar el mal desempeño presentado.

Entre éstos tenemos, por un lado, un conjunto de 66 chacras (42% del total de explotaciones) de más de 15 hectáreas –es decir de un tamaño asimilable a las explotaciones frutícolas del Alto valle del río Negro- con bajo nivel de endeudamiento, pero con unos resultados, salvo escasas excepciones, negativos.

Por otra parte, 14 chacareros con explotaciones de entre 10 y 20 hectáreas, poseen deudas muy elevadas –mayores a 100.000 euros-. En estos casos, los niveles de endeudamiento no parecen guardar una relación con las dimensiones de las explotaciones. Se trata de un conjunto de explotaciones con deudas por hectárea que van entre 22.000 y 6.800 pesos, unas cifras desproporcionadas tanto en relación con el estado de las parcelas como con la trayectoria de las explotaciones.

Podría decirse, en definitiva, que a la política crediticia podría atribuírsele una relación directa, en principio, con los obstáculos sufridos en relación en un 36,1% de los casos, en tanto que en un 51,7% de los mismos dicha relación no parece tan claramente identificable.

Los 18 productores (11,6%) identificados con un endeudamiento intermedio, presentan una heterogeneidad aún mayor, entre los cuales se encuentran parcelas de grandes dimensiones, pero también chacras pequeñas aunque en todo caso con unas trayectorias de escaso éxito.

¹¹³ En este grupo se encuentra algunas pocas chacras con cierto nivel de éxito en su trayectoria productiva y que, justamente por ello, constituyen excepciones que refuerzan la argumentación que venimos desarrollando.

6. Conclusiones del capítulo

Las décadas de 1940 a 1960 constituyen un espacio de tiempo de vital importancia en relación con la ocupación del río Colorado. En primer lugar, a lo largo de las dos primeras décadas de este período se construyó la idea del aprovechamiento productivo del río Colorado en una provincia con vocación agropecuaria de secano. En otras palabras, se produjo una toma de conciencia que implicaba un cierto cambio de mentalidad en los estratos dirigentes de la sociedad.

El tema fue instalándose en el seno de la sociedad, hasta transformarse en uno de los de mayor importancia de la joven provincia. En ese marco, los objetivos pampeanos sobre la cuenca se mantuvieron más o menos en la misma línea a lo largo de este período, como queda de manifiesto en los diferentes planes que hemos repasado a lo largo del capítulo.

Desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo, se planteaba la creación de un polo de desarrollo capaz de corregir el natural desequilibrio territorial de la provincia, que contribuyera además a diversificar su economía. A partir de allí, se fue afirmando en diversos foros, a lo largo de esos años, la idea de una colonización de carácter “social”, en otras palabras, una ocupación del territorio que, basada en una fuerte presencia estatal, subvencionara la instalación de las clases menos privilegiadas del mundo rural pampeano.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la planificación de la colonización desde sus comienzos a lo largo de este período, adoleció de dos dificultades principales:

En primer lugar, la extensión en el tiempo del proceso de formulación de proyectos e ideas sin una concreción de los mismos en procesos de ocupación del territorio. Si bien es cierto que la discusión de la distribución de cuotas de uso de aguas ocupó gran parte de tiempo en este período, durante el cual tampoco se podía avanzar concretamente en el proyecto, también es cierto que la puesta en marcha de acciones concretas de cierta magnitud en el territorio no se dio hasta mediados de la década de 1960, cuando se da comienzo a la construcción del puente-dique Punto Unido, finalizado al comenzar la década siguiente, es decir, treinta años después de las primeras formulaciones del problema.

En segundo lugar, el carácter eminentemente técnico de los proyectos enunciados a lo largo de este período, más específicamente su carácter de obras de ingeniería hidráulica y civil¹¹⁴, terminó desplazando del centro de atención otras cuestiones cuando menos tan importantes como aquellas para los objetivos de desarrollo territorial planteados. La idea

¹¹⁴ Tanto Ballester, como Tapper o Gandolfo eran ingenieros hidráulicos y altas autoridades en la cuestión. Al entregarles la responsabilidad de esbozar o diseñar un proyecto de regadío, se les otorgaba implícitamente la responsabilidad de enunciar los planes de desarrollo, con lo cual, se hace evidente, el ángulo de enfoque y las perspectivas que esto implicaba en la formulación de los mismos.

de la “colonización social” es un tema que refleja bien esta afirmación. Se trata de un tema que se mantuvo a lo largo de los años en las diversas formulaciones del proyecto; sin embargo y paradójicamente, ese discurso tan arraigado no fue acompañado de estudios en profundidad en relación con un cálculo realista de los costos económicos que dicha colonización implicaba así como tampoco de su costado social. De esta manera, como veremos en el capítulo siguiente, dada la falta de previsión en este sentido¹¹⁵ y estas ideas fuertemente arraigadas en este período, la colonización promovida desde el propio Estado se basó en apriorismos que tuvieron consecuencias determinantes en el curso de la futura trayectoria territorial.

El período 1973-1976 constituye una parte importante de la política pública provincial sobre el Colorado, especialmente porque logra concretar una larga aspiración pampeana mediante la sanción de una Ley que podría considerarse como el punto inicial del proceso, culminando tres décadas de debates y proyectos.

El contexto sociopolítico en que se da la situación anterior sumerge la política pública en una serie de contradicciones que se manifiestan en las características que asume el proceso colonizador llevado a cabo. Estas contradicciones tuvieron una importancia fundamental de cara al futuro porque, en la medida en que no lograron resolverse, se fueron profundizando a lo largo de los años siguientes.

Finalmente, la brevedad del período no permitió avances relevantes en la colonización desde el punto de vista del incremento de la superficie puesta en producción bajo riego. El gobierno militar llegado al poder a mediados de la década de 1970, si bien no eliminó la Ley 497/73, modificó, como veremos en el próximo capítulo, radicalmente la orientación de la política pública que dio un vuelco importante para continuar su marcha por derroteros completamente distintos.

El establecimiento de un nuevo régimen de acumulación, y su modo de regulación asociado en 1976, configuró un marco estructural que repercutió profundamente en las políticas públicas de desarrollo de La Pampa en la cuenca del Colorado.

Se desencadenó así un proceso irreversible, puesto que el retorno a la democracia en 1983 no tuvo el efecto de revertir esos cambios. Más allá de los tibios intentos por mantener el proyecto de una amplia distribución de tierras y una fuerte presencia estatal en el área, el camino iniciado a mediados de la década de 1970 se mantuvo a pesar de los cambios políticos de los tempranos '80 para profundizarse en los '90

El proceso, tal como había sido enunciado, tuvo un fin prematuro, a poco de nacer, aunque nadie se atreviera a darlo oficialmente por muerto. De modo que se continuaron realizando concursos y distribuyendo tierras al tiempo que el proyecto se consideraba

¹¹⁵ Además de la fuerza de los condicionantes ideológicos impuestos por algunos impulsores notables de la comunidad santarroseña.

Figura 6.29. Superficies adjudicadas en el Sistema de Aprovechamiento Agrícola El Zauzal (1968-1992)



Mientras tanto, las secciones de riego al sur de El Zauzal eran proyectadas con un criterio diferente, que contribuye a sostener la idea de que el proyecto se consideraba inviable. A partir de 1981, se modificó el parcelamiento de la Sección V –Colonia Chica– al subdividirlo en parcelas de grandes dimensiones, al tiempo que la Sección I, se

subdividió también en parcelas con una superficie media diez veces mayor a lo que se venía realizando hasta el momento. Completado ese proceso, fue entregada a empresarios privados lo que derivaría luego en un fuerte proceso especulativo que demoró la puesta en producción de esas tierras.

Pero, sobre la contradicción básica entre mantener el proceso de “colonización social”, por un lado, proyectando un modelo diferente en el avance hacia el sur del área, se generaba otra, también implícita, consistente en mantener vigente el status de los colonos como “sujetos de la subvención estatal” en el discurso, incluso en la Ley, pero otorgándoles de hecho un tratamiento que los “forzaba” a convertirse en pequeños empresarios rurales. Puede decirse que son los dos procesos generales que resumen la política pública del período analizado en el presente capítulo.

En definitiva, se trató de una política pública que se quedó a medio camino entre las formulaciones iniciales del proyecto y la necesidad de transformación y avance acelerado en la ocupación de tierras. Una situación intermedia que impidió avanzar de acuerdo a unos objetivos claros, estableciendo fuertes frenos al despegue del área. El principal fue la falta de reglas claras en los que cada uno de los agentes económicos e institucionales involucrados tuvieran plena conciencia del rol que les cabía jugar en el juego de llevar adelante el territorio, lo que llevaría a reclamos mutuos y a fuertes fisuras en la interacción y en la coordinación público-privada en el área.

Finalmente, la década de 1990 representó la ruptura definitiva con el modelo de colonización iniciado casi cuatro décadas antes y el intento de implementar un nuevo sistema, opuesto ideológicamente al anterior y basado en nuevos actores de características radicalmente distintas.

Se trata de un proceso que se insinuaba desde finales de la década anterior, pero que maduró y se llevó a cabo durante el primer lustro de la década aquí analizada. El desmantelamiento del EPRC –cierre de la estación experimental, venta de maquinarias- al tiempo que se proclamaba que las funciones de dicho organismo debían ser menores y se amenazaba con despedir personal, constituían claros indicios de que el gobierno provincial no veía en el sistema de colonización “social” un horizonte viable hacia el cual dirigirse.

Así, en ese contexto, la reforma de la Constitución provincial de 1994 constituyó el foro propicio para dar el golpe de timón que –vía la reforma de los marcos legales que amparaban el antiguo sistema- procediera a un cambio radical en la política pampeana sobre el río Colorado. De este modo, la nueva ley de colonización -1670/95- puso sobre la mesa unas nuevas reglas de juego que las anteriores administraciones provinciales habían intentado aplicar de manera tibia y dejando siempre un margen a la presencia en la zona del pequeño productor frutícola. Sin embargo, a partir de este momento, sólo hubo lugar para la gran empresa y sus aportes de capital.

En ese marco no puede dejar de resultar sorprendente que, frente a las numerosas señales enviadas por el gobierno provincial y los máximos dirigentes del EPRC, los colonos no supieran captarlas y permanecieran convencidos de la condición de inalterables de las antiguas reglas. De ese modo, cuando la sanción de la nueva Ley y la llegada de nuevos actores a la zona hizo visible explícitamente en el territorio la nueva situación, el conflicto se materializó a través de diversas formas e intensidades variables en el tiempo.

La política pública en relación con estos antiguos colonos, intentó forzar una transformación de los antiguos chacareros en pequeños empresarios agrícolas, promoviendo su ingreso forzado en el mundo del mercado y el capital privado, para el que, en la mayor parte de los casos, no estaban preparados.

En ese contexto, favoreció un acceso al crédito en condiciones poco adecuadas a su situación en un momento de alta volatilidad del mercado financiero nacional. En este sentido, tanto el gobierno como el EPRC, cumplieron una función de mediador acercando los colonos al Banco de La Pampa, de modo que éste último puso en marcha a partir de 1994-1995 líneas de crédito especialmente orientadas a estos productores. Sin embargo, no obstante, que las tasas de interés eran algo más favorables a las imperantes en el mercado, resultaron inabordables para las precarias economías de la colonia, acosadas además por una sucesión de temporadas de malas cosechas debido a condiciones ambientales desfavorables.

De este modo, a los colonos que tenían la posibilidad y optaron por endeudarse les resultó imposible conseguir una salida exitosa de los mecanismos financieros impuestos, en tanto que a quienes no accedieron a dichos créditos, les faltó capacidad para impulsar adecuadamente sus explotaciones. Todo ello se produjo, además, en un contexto de fuerte reducción –cuantitativa y cualitativa– de los mecanismos de asistencia técnica, como veremos, en un capítulo más adelante, relacionados con la reducción a la que se veía sometida la institución de desarrollo del área.

Sin embargo, como hemos señalado más arriba, el endeudamiento masivo de la economía frutícola del Alto valle del río Colorado no constituyó el motor de todos los obstáculos de la colonia. Antes bien, representaba el fenómeno emergente de una compleja trama de procesos que desembocaron en la parálisis del sistema.

Como veremos en los cuatro capítulos siguientes, con los que finaliza esta investigación, esa compleja trama incluyó, por un lado, las características económicas de las parcelas frutícolas que siguieron trayectorias productivas muy diversas. En estrecha relación con ese aspecto, se encuentran las características del capital humano con que contó el área, en función del modelo de colonización aplicado. En este sentido, aspectos como el origen, historia, y percepciones e incluso las características personales de los chacareros tuvieron una repercusión directa en su desempeño en el área.

Pero a esas características individuales, deben unirse otras dos relativas a la dinámica de conjunto a escala local. Por un lado, los agentes económicos, mostraron a lo largo de todo el proceso importantes inconvenientes para actuar cooperativa y coordinadamente. Se ha visto, en parte, en este capítulo y anteriores que “la colonia” no era tal desde el punto de vista de su funcionamiento y ese argumento quedará subrayado más adelante al tratar la cuestión del “capital social”, más específicamente, los fuertes déficits en este sentido. Finalmente, el contexto institucional conspiró, en parte por su propia debilidad, y en parte por las contradicciones en la política pública adelantadas ya en este capítulo, contra una adecuada coordinación público-privada que hiciera viable el despegue del territorio.

Llegados a este punto, las dinámicas territoriales se muestran ya claramente en toda su irreductible complejidad. Una complejidad que, en este caso, obstaculizó el desarrollo del área estudiada y nos permite señalar que, al menos en algunos casos y más allá de los análisis estructurales –sean económicos, sean territoriales–, los “polos de desarrollo” han fracasado también por los “pequeños asuntos de la vida cotidiana”, por pequeños detalles, por las acciones tejidas en el devenir de los actores en su vida cotidiana.

CAPÍTULO 7

CAPÍTULO 7

EL REGADÍO EN EL ALTO VALLE DEL RÍO COLORADO. CARACTERIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD Y LOS ACTORES PREDOMINANTES

1. Introducción

Como se ha comentado en capítulos anteriores, entre los perímetros de regadío del Alto Colorado, en torno a la localidad de 25 de Mayo, es posible identificar dos conjuntos claramente diferenciados entre sí. Por un lado, están aquellos que bajo la denominación de “El Zauzal” y “Ampliación de El Zauzal”,¹ conforman un conjunto territorial que, en forma de arco, rodea el pueblo protegiéndolo del inmenso espacio semi-desértico del oeste pampeano. Por otro, hacia el sur, la porción construida del Sistema de Aprovechamiento Múltiple de 25 de Mayo, integradas por las Secciones I y V de riego.

Cada uno de estos conjuntos es ocupado en la actualidad por actores claramente diferenciados entre sí. De ese modo, si el primero de ellos está ocupado por pequeños y medianos productores frutícolas, en su mayor parte fuertemente descapitalizados y en proceso de abandono de las explotaciones, en el segundo se localizan algunos agentes económicos, instalados en su mayor parte desde finales de los '90 con emprendimientos agroindustriales y que reúnen las características de lo que se ha dado en llamar *agribusiness* o agronegocio (Reboratti, 1990).

Tal como se planteó en la presentación de esta Tesis, los primeros han constituido el agente económico predominante a lo largo de todo el período histórico abarcado por el estudio y, desde nuestra perspectiva continuaron representando, al menos durante los años iniciales de la presente década, el conjunto que otorgaba al territorio una personalidad desdibujada casi por completo en la actualidad.

En ese contexto, el objetivo del presente capítulo consiste en presentar una panorámica de conjunto de las características de los agentes económicos presentes en la zona y sus actividades concretas en el territorio. Sin embargo, y como consecuencia de lo antes comentado, se pone un mayor énfasis en el análisis de los primeros, en tanto que el tratamiento que se hace de los agentes económicos más recientes es más acotado. Los nuevos empresarios radicados en la zona se sitúan en el punto exacto de transición entre el final del proceso aquí estudiado y el comienzo de una nueva etapa, bien diferente a la anterior. De ese modo, y aunque representan un papel secundario en el planteo de la problemática aquí tratada, el interés de su inclusión en el presente capítulo deriva de dos tipos de cuestiones. Por un lado, permitirá contar con una panorámica de conjunto completa de las actividades presentes actualmente en la zona, pero además, permitirá

¹ De ahora en más haremos referencia a ambos como El Zauzal.

apuntar, tanto en éste como en los capítulos finales, algunos elementos importantes de su relación con los agentes ya establecidos en el territorio –tanto públicos como privados– durante el breve período de inserción en el mismo.

En relación con los primeros, el análisis es abordado inicialmente desde una perspectiva comparativa en relación con las características de los agentes económicos que configuran el regadío del Alto valle del río Negro. Como se ha comentado en la introducción de esta tesis, el territorio aquí estudiado es consecuencia de un intento de recrear en la zona un espacio productivo a imagen del que se había desarrollado desde los años veinte del siglo pasado entre Confluencia y Chichinales² en la provincia de Río Negro.

Esta última es, por lo tanto, el área de referencia obligada en la caracterización de las explotaciones y agentes económicos predominantes en el área objeto de estudio de esta investigación, toda vez que permite situar al lector en las dimensiones reales del espacio aquí abordado, especialmente desde el punto de vista funcional y desde el de su significación en el contexto regional. En ese sentido, el hecho que el regadío en el Alto Colorado, nacido con vocación de igualar en extensión y características al consolidado sobre el valle del Negro, alcance aproximadamente una superficie equivalente al 10% de la superficie bajo riego en ésta última cuenca, constituye en sí mismo un primer dato ilustrativo en relación con los obstáculos al desarrollo aquí estudiados.

A partir de allí, se realiza una descripción de las explotaciones frutícolas de la zona incluyendo, diversos aspectos que definen a las mismas –desde su superficie, al tipo y características de sus plantaciones o de la maquinaria utilizada en las labores de las chacras–. Se incluyen además otras características relacionadas con el funcionamiento de las explotaciones, –mano de obra empleada, características básicas del manejo de la explotación, estado de los montes frutales, presencia o no de ingresos extraprediales– así como el tipo de inserción –o su ausencia– en el circuito frutícola.

Con esa base, se ensaya finalmente una tipología de productores frutícolas que, resumiendo los aspectos antes analizados, permite identificar con claridad las características de los agentes económicos predominantes en la zona bajo estudio. Cabe señalar aquí, que dicha tipología ha tomado como base otras utilizadas para el análisis de las características de los productores de regadío en el Alto valle del río Negro (De Jong, G. Tiscornia, L. *et.al.*, 1994) y a los del Valle inferior del río Colorado (GRUPO 21; 2001).

En este sentido, las mismas han tenido el interés de proveernos de una herramienta útil para centrar el análisis descriptivo y tomar así en consideración aquellas variables utilizadas habitualmente en los estudios de otras disciplinas tales como la sociología rural o

² Se trata de las localidades usualmente consideradas como puntos extremos del regadío en el valle superior del río Negro en la provincia homónima.

la agronomía. Pero además, el intento de tomar como punto de partida esas tipologías, se realizó teniendo en mente la posibilidad de realizar estudios comparativos con una profundidad adecuada en el futuro.

2. Las explotaciones frutícolas

En el análisis de las explotaciones frutícolas se sigue básicamente la realizada por De Jong y otros (1994) en la identificación de pequeño productores frutícolas del valle del río Negro (De Jong, G. Tiscornia, L. *et.al.*, 1994). Se utilizan, por lo tanto, la mayor parte de las categorías de análisis allí incluidas, no obstante lo cual, éstas han debido acotarse a las posibilidades brindadas por la escasa información disponible. En este sentido, debe decirse que la fuente principal de información en nuestro caso es la encuesta a los productores realizadas durante el trabajo de campo. Sin embargo, se ha contado también con informes de la Gerencia de Producción del EPRC, tal como se comenta más adelante.

En ese contexto, y siguiendo a los autores antes mencionados, las categorías utilizadas en el análisis descriptivo que sigue son: la estructura fundiaria y el régimen de tenencia de la tierra que caracteriza a las pequeñas explotaciones frutícolas del área bajo estudio, mano de obra predominante, nivel tecnológico y de capitalización de las mismas, y orientación de la producción.

- Las dos primeras – estructura fundiaria y régimen de tenencia- son variables que apuntan, sobre todo, a evaluar las características de las explotaciones a partir de sus dimensiones y de la vinculación jurídica del tenedor con la misma, dos aspectos habitualmente utilizados con el objeto de centrar el análisis en la diferenciación entre agricultores de subsistencia, pequeños productores capitalistas o grandes empresas. En este caso se cuenta con la base de datos y el parcelario de chacras proporcionados por el Ente Provincial del río Colorado. Cabe destacar en este sentido que con dicha información, y previa georreferenciación cartográfica y digitalización³ de la misma se elaboró cartografía temática inédita para el área bajo estudio.

- La mano de obra utilizada –familiar, asalariada temporaria y asalariada permanente- constituye una variable a partir de la cual es posible identificar las explotaciones de mera subsistencia, caracterizadas por un uso exclusivo de la fuerza de trabajo familiar, de aquellas en que la utilización durante todo el año de fuerza de trabajo permanente señala su carácter de (pequeña) empresa capitalista con mínimas posibilidades de acumulación. La fuente de información utilizada son las encuestas a productores frutícolas (trabajo de campo).

³ Se contó para ello con la inestimable colaboración del licenciado Daniel Cardín (Dirección de Catastro de la provincia de La Pampa)

- En cuanto al “nivel tecnológico” de las explotaciones, el trabajo antes mencionado incluye como indicadores dentro de esta variable a los sistemas de conducción del monte frutal, el sistema de control de heladas, además de dos aspectos muy específicos del manejo de frutales: el raleo de las plantas y la utilización de “trampa de feromonas”. En nuestro caso, las limitaciones en la información obtenida nos obligan a limitarnos a comentar el primero de esos indicadores y aludir brevemente y en términos generales al segundo de ellos. En todo caso, es posible obtener a partir de ellos una imagen de las explotaciones suficientemente elocuente en relación con sus debilidades en este sentido. En lo que respecta al “nivel de capitalización”, se utilizan aquí los indicadores empleados en el trabajo de referencia, es decir, la presencia en la explotación de tractor y, en su caso, de pulverizadora y vehículo (camión, camioneta o automóvil). La utilización de estas maquinarias para evaluar esta variable deriva del hecho de que se trata de bienes costosos y que, por lo tanto, implican un esfuerzo importante de inversión, por un lado y, por otro, porque sin ellas resulta muy difícil llevar adelante esta actividad. Se cuenta para ello con la información proporcionada por los chacareros en las entrevistas estructuradas realizadas durante el trabajo de campo (2005).

- Finalmente, la orientación de la producción –hacia la industria o al mercado de fruta fresca (empaque), nacional o de exportación- constituye una variable que permite identificar las características productivas de la explotación. La orientación hacia el mercado de “fruta industria” o de “fruta de empaque” implica, desde un principio, una producción con características de calidad muy diferentes, lo cual se traduce en diversos precios de venta del producto así como también diversas formas de inserción en el mercado y capacidades de negociación con los eslabones finales del circuito productivo. Como fuente de información se utilizan, también aquí, las respuestas dadas por los chacareros encuestados a la pregunta sobre orientación de la producción en las últimas temporadas.

2.1. Estructura fundiaria y tenencia de la tierra

Comenzaremos este capítulo analizando las características asumidas por la estructura fundiaria y la tenencia de la tierra en la fruticultura pampeana, puesto que constituyen dos elementos que merecen un tratamiento algo más extenso que las demás cuestiones aquí tratadas. Sin embargo, como paso previo, parece importante ofrecer una visión de conjunto que, en perspectiva comparativa, nos permita captar las reales dimensiones del área estudiada en este trabajo.

Como puede observarse en la Tabla 7.1, las dimensiones que alcanza el área frutícola en el Alto Colorado, resultan ínfimas comparadas con la expansión lograda sobre el curso superior del Negro⁴. En efecto, las 156 parcelas de El Zauzal y su Ampliación

⁴ Aunque los datos de estructura fundiaria de las explotaciones frutícolas del Alto valle del río Negro a los que se ha tenido oportunidad de acceder datan de mediados de la década de los '90, permiten, de cualquier modo, obtener una imagen comparativa de las dimensiones de ambos espacios de regadío. Debe tenerse en

representan sólo un 4,9 % de aquellas de la segunda de las zonas consideradas, en tanto que una proporción similar aparece al contrastar la extensión de las mismas.

Se trata de unos datos que dan cuenta por si solos de la magnitud del fracaso del proyecto pampeano. Especialmente si se tiene en cuenta que la superficie a poner en producción con fruticultura bajo riego llegó a duplicar, en algunos estudios, la superficie actual cultivada en el Alto valle del río Negro.

La estructura fundiaria en cada caso constituye otro aspecto que diferencia ambos espacios. En este sentido, hacia mediados de los '90, mientras en las áreas frutícolas del valle superior del Negro predominaban ampliamente las explotaciones ubicadas en los estratos de superficie inferiores a las 15 Has. -66,62% de las explotaciones y más de un cuarto de la superficie de regadío- en el caso que nos ocupa sucede exactamente lo contrario⁵.

Tabla 7.1: Estructura fundiaria en las explotaciones frutícolas de regadío en los valles superiores del Colorado y el Negro

	Alto valle del río Colorado				Alto valle del río Negro			
Estrato (hectáreas)	Cantidad explotaciones	%	Superficie (hectáreas)	%	Cantidad explotaciones	%	Superficie (hectáreas)	%
<5	24	15,4	106,8	3,6	481	15,2	1664,7	2,8
de 5,1 a 10	16	10,3	95,9	3,2	1007	31,9	6985,9	11,6
de 10,1 a 15	9	5,8	120,0	4,0	615	19,5	7413,4	12,3
de 15,1 a 20	50	32,1	895,8	30,2	289	9,2	5035,5	8,4
de 20,1 a 25	30	19,2	715,4	24,1	211	6,7	4881,2	8,1
de 25,1 a 50	26	16,7	787,4	26,5	368	11,7	13143,4	21,9
de 50,1 a 100	<	<	<	<	122	3,9	8452,0	14,1
> 100	1	0,6	250	8,4	64	2	12550,4	20,9
Total	156	100	2971,3	100	3157	100	60126,5	100

Fuente: Elaboración propia y Tiscornia, *et.al.* (1994).

En efecto, en éste último caso, el 68,59 % de las explotaciones supera las 15 hectáreas de superficie, y ello significa, en términos de superficie ocupada, un 89,14 % del regadío frutícola en 25 de Mayo. De este modo, mientras en el río Negro el estrato mayoritario está conformado por parcelas de entre 5,1 y 10 hectáreas, seguido por el de 10,1 a 15 hectáreas, en el caso pampeano, por el contrario, el grueso de las explotaciones se sitúan entre las 15,1 Has. y las 20 Has. -32% de las chacras y 30% de la superficie- que, sumadas a aquellas ubicadas entre 20,1 y 25 hectáreas, constituyen algo más del 51% de las parcelas y más de la mitad de la superficie -54,2%-.

cuenta en ese sentido que la subdivisión parcelaria en El Zauzal en ese momento era exactamente la misma que en la actualidad.

⁵ Según Castello *et.al.* (1989:219), el Alto valle del río Negro ha estado caracterizado históricamente por una alta subdivisión de su parcelamiento en tierras de regadío.

En el caso de los valores considerados para el río Colorado, no se consideran aquí las parcelas dedicadas a explotación forestal, o pertenecientes a alguna de las instituciones del Estado –EPRC / Instituto de Seguridad Social (ISS)- .

Por otra parte, el modelo de colonización que dio origen a los perímetros de regadío que rodean la localidad de 25 de Mayo, dio lugar a una distribución de la superficie mucho más homogénea. En este sentido, sobre el río Negro, puede observarse claramente de la Tabla 6.1 que las chacras de hasta 15 hectáreas de superficie -66% de las mismas- sólo representan un 26% de la superficie, en tanto que, en el extremo opuesto, sólo 64 chacras - 2% del total-, reúnen la quinta parte de superficie bajo riego -20,8%-.

Estos datos muestran claramente que la tendencia del modelo de colonización social que se pretendía implementar en La Pampa estaba dando lugar a una estructura de subdivisión de la tierra mucho más homogénea y adecuada al contexto de transformación sectorial que el que se había constituido en la provincia de Río Negro. El amplio predominio de explotaciones de más de 15 hectáreas resultaba claramente favorable, toda vez que, como han señalado M. Manzanal y A. Rofman (1989:128) -citando a expertos frutícolas del IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- a partir de finales de la década de 1970, “(...) la superficie mínima para que la chacra sea rentable es de 18 hectáreas”⁶ .

La particular estructura fundiaria presentada por El Zauzal y su ampliación reconoce orígenes muy concretos que merecen ser analizados brevemente aquí, toda vez que la cuestión del “insuficiente” tamaño de las parcelas constituyó uno de los argumentos que sostuvieron, erróneamente, el cambio en las políticas públicas analizadas más adelante, en la Parte IV de esta tesis. Pero además, el análisis de los argumentos que fundamentaron la misma, resultan de suma utilidad a la hora de señalar uno de los principales obstáculos internos en el proceso analizado, es decir, la distancia que separó los proyectos y la planificación de los procesos que tuvieron lugar en el terreno.

De todo lo anterior, puede decirse que las dimensiones de las explotaciones no deberían haber constituido, en condiciones normales de funcionamiento del área, un problema para los chacareros, puesto que contaban, más allá de ciertos casos puntuales, con las dimensiones adecuadas para el desarrollo de la actividad. Sin embargo, la amplitud de las parcelas se transformó en un inconveniente tanto para los productores como para el Estado provincial en su intento por poner en valor esas tierras.

Para los primeros porque, como tendremos oportunidad de ver, les era imposible poner en producción, con el capital con que contaban una superficie tan importante de

⁶ G. De Jong (1993), coincide en esta apreciación al afirmar que “las condiciones generales de desenvolvimiento de la economía y el particular desarrollo tecnoproductivo del sector frutícola provocan una situación en la que año a año parecería elevarse el tamaño mínimo para que la explotación sea rentable.” Citado por N. Marqués (1994:121).

frutales. Para el segundo, porque en esas condiciones de sub-utilización de la tierra, se elevaban enormemente los costos de mantenimiento de la red de riego que resultaba así a todas luces excesiva. Pero antes de llegar a esa consideración analicemos brevemente el origen y justificación de dicha configuración parcelaria.

2.2. Origen y consecuencias de la estructura fundiaria en El Zauzal y su Ampliación

La subdivisión de la tierra en El Zauzal y su Ampliación no fue, evidentemente, arbitraria, antes bien, respondió a argumentos muy concretos que se sitúan en los trabajos prospectivos, tanto aquellos previos al proceso colonizador, (Rasp y Wirth, 1958) como los posteriores a las primeras experiencias de asentamiento de chacareros en la porción septentrional del área (IATASA, 1970).

Los ingenieros E. Rasp y C. Wirth (1958: 11)⁷, con base en su conocimiento sobre la “(...) evolución de áreas similares con idénticos principios del Alto valle del río Negro (...)” señalaban la conveniencia de adaptar el tamaño de las explotaciones a la situación presente del nascente proyecto –precariedad económica, carencia de vías de comunicación y transporte y, especialmente a la situación de que “(...) el colono debe evolucionar paulatinamente (...)”. De este modo, indicaban que las adjudicaciones a realizar debían consistir en superficies de entre 25 y 50 hectáreas por familia. El motivo era, en pocas palabras, que las mismas debían orientarse inicialmente a la producción de tres tipos de cultivos, alfalfa, viñedos y álamos, con lo cual el agricultor podría atender a sus necesidades hasta que, en el tercer año, comenzara a producir la vid “(...) no sólo de los cultivos que devengará la alfalfa, sino también de cultivos anuales de fácil conservación y transporte, entre ellos, en especial, la papa y eventualmente, hortalizas diversas y maíz (...)”. En un proceso similar al del Alto valle, dichos cultivos se irían sustituyendo paulatinamente “(...) por cultivos cuyo producido esté de acuerdo con el valor de la tierra bajo riego.”

Por su parte, en el trabajo de consultoría (IATASA, 1970:101), se señalaba que “(...) sería un total contrasentido hacer inversiones con el propósito de lograr tierras aptas para cultivos intensivos y luego explotárlas extensivamente.” De ese modo, la solución más adecuada pasaba por una finca de 35 hectáreas útiles, con el objetivo de destinar no menos de 10 hectáreas a cultivos permanentes⁸, cinco a hortalizas y veinte a alfalfa, una

⁷ Según consta en el trabajo aquí reseñado, los mismos habían realizado una recorrida por los perímetros de regadío del Alto valle del río Negro con el objeto de tomar puntos de comparación entre ambas zonas con el objeto de informar al gobierno provincial sobre las posibilidades de encarar un proyecto de colonización en la zona.

⁸ En este sentido, señalaban que al menos entre el 15 y el 20% debían estar destinados a cultivos permanentes y “hablar de cultivos permanentes en ese área es referirse al manzano, frutal que asegura los más altos ingresos unitarios, por ser la zona el lugar óptimo para su implementación.” (IATASA, 1970:100) Se trata de un dato interesante, si se tiene en cuenta que uno de los argumentos frecuentemente utilizados por los colonos para señalar el “engaño” al que fueron sometidos por parte del Estado provincial al afincarlos en la zona fue que los indujeron a plantar peras y manzanas cuando en realidad las tierras no servían para ello. Parece

configuración según la cual “(...) la chacra tiene resultados negativos en la cuenta de explotación sólo en los tres primeros años.”

Es decir, la estructura fundiaria tenía su razón de ser, sobre todo, en el tipo de cultivos que supuestamente debía realizar cada adjudicatario durante los primeros años de la instalación hasta el momento en que, una vez que la explotación estuviera en funcionamiento, el mismo pudiera plantearse la sustitución de cultivos por otros que hicieran más rentables su explotación y el sistema en su conjunto, en particular, la fruticultura basada en manzanas y peras. Se trataba, en otras palabras, de promover una configuración productiva de la explotación que permitiera que el colono pudiera atender a sus propias necesidades sin la necesidad del soporte imprescindible del Estado provincial. En ese sentido, en el trabajo citado se calculaba que otra posibilidad consistía en entregar lotes de 12 – 15 hectáreas y financiar completamente el período de maduración de las plantaciones sin agregar tierra adicional para soportar el costo de la evolución. Sin embargo, se señala, “esta suma representa el costo de erigir cada año, una central similar a los Divisaderos.” (IATASA, 1970:101)⁹

Como puede observarse del análisis anterior (Tabla 7.1), la solución adoptada fue la de una vía intermedia en que las chacras eran, evidentemente, “grandes” de acuerdo al modelo que se estaba siguiendo, el de la provincia de Río Negro, pero muy pequeñas si se tiene en cuenta el problema principal a resolver, es decir, las condiciones en que debían desenvolverse los colonos de acuerdo a lo que indicaban sus propias circunstancias de acentuada precariedad.

Desde nuestro punto de vista, fue quizás la menos eficaz de las soluciones posibles y ello por varias razones. En primer lugar, porque el tamaño de las explotaciones no permitía una explotación eficiente de cultivos como la alfalfa o, en otras palabras una utilización racional del equipo básico requerido para ese tipo de cultivos, para lo que hace falta trabajar extensiones mayores. En segundo lugar, la única solución posible pasaba entonces por orientar la explotación desde un comienzo a los cultivos permanentes – frutales- combinando los mismos con unas pocas hectáreas de hortalizas.

Pero por las propias condiciones en que se afrontó el proceso colonizador, el colono no tenía la capacidad de afrontar por sí sólo la importante inversión que supone la implantación de 15 hectáreas de frutales por término medio, quedando pronto demostrado que el Estado tampoco sería capaz de sostenerla, algo que se analiza más adelante. El resultado final fue así una importante sub-utilización en el uso del suelo que perjudicaba

evidente en ese sentido, que la política provincial sólo seguía en ese momento la ruta señalada por el trabajo de consultoría. Una cuestión diferente es que el modo de implementación fuera erróneo.

⁹ Alude a una de las centrales hidroeléctricas planificadas en el sistema y la única que finalmente se construyó.

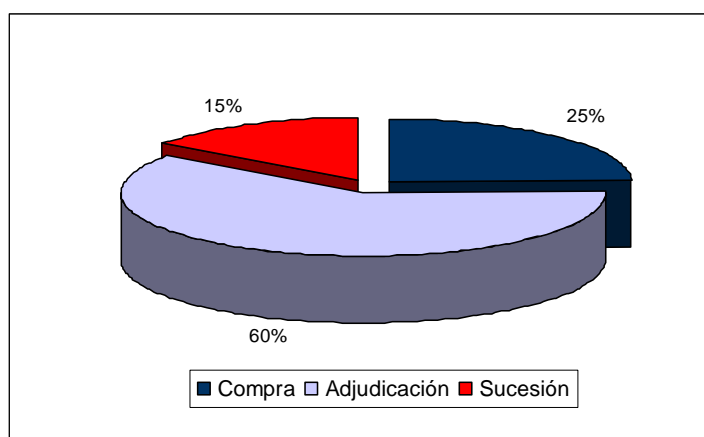
tanto a los colonos como al Estado por el sobredimensionamiento de la infraestructura a que ello daba lugar.

2.3. Régimen de tenencia de la tierra

El régimen de tenencia de la tierra predominante entre los productores frutícolas del Alto Colorado muestra unas características similares al de los asentados sobre el río Negro, dado que en ambos hay un predominio absoluto de la propiedad sobre otras formas de tenencia tales como el arrendamiento, la aparcería, o la mediería¹⁰.

En nuestro caso, las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo (2005), revelaron como forma predominante de tenencia la propiedad de la tierra¹¹. En el caso de las encuestas realizadas la totalidad de los chacareros son propietarios de sus parcelas. Sin embargo cabe realizar algunas matizaciones que contribuyen a caracterizar, en cierto sentido, el perfil de la zona, y que resultan de interés especialmente porque ponen de manifiesto ciertas contradicciones de partida en el proyecto de desarrollo tratadas en la parte dedicada a las políticas de desarrollo en el área.

Figura 7.1: Encuestados según origen de la propiedad



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

¹⁰ Como señalan Castello et.al. (1993:219), en el Alto valle del río Negro, la propiedad como forma de tenencia alcanza el 95%. La aparcería es un tipo de contrato rural en el que una persona (aparcero dador) cede un predio rural y los elementos de trabajo en tanto que otra (aparcero tomador) lleva a cabo la explotación, distribuyéndose los frutos de la explotación. En tanto que la mediería es un tipo de vínculo contractual mediante el cual ambos individuos aportan en partes iguales a la administración de la explotación rural repartiéndose los beneficios también en partes iguales. En el caso del Alto Colorado, las carencias en la información entregada por el EPRC en este sentido no permite conocer con exactitud la presencia de este tipo de contratos. Sin embargo, a lo largo del trabajo de campo, se tuvo la oportunidad de observar casos de usufructo de parcelas, sin mediar, por lo general, un contrato específico, especialmente en el caso de parcelas en proceso de abandono por parte de sus propietarios.

¹¹ Para el análisis aquí realizado se ha tomado como base de información los productores entrevistados. En este sentido debe señalarse aquí que, no obstante, se dan también y especialmente en el caso de las chacras en proceso de abandono casos de alquiler de explotaciones que suelen tener el carácter de contratos por temporadas concretas, así como otras formas de ocupación transitoria de las explotaciones. Ambas formas se relacionan con el agudo estado de deterioro del área de estudio al momento de realizarse el trabajo de campo, pero no invalidan el hecho que la forma predominante de tenencia sea la propiedad.

En efecto, bajo la denominación genérica de “propietarios” es posible distinguir¹² los siguientes “subtipos”: propietarios por sucesión, propietarios por transferencia y ocupantes no reconocidos legalmente por el EPRC.

Tal como se observa en la figura 7.1 de ese conjunto, sólo un 60% son adjudicatarios originales de sus parcelas en tanto que de los restantes, el 15% lo eran por sucesión de la propiedad y el 25% por compra de la misma. Se trata de una situación que, además de mostrar una particularidad en el perfil de la zona bajo riego, permite intuir desde un primer momento las dificultades a las que se vio sometida la misma desde un principio y las consecuencias a que ello dio lugar.

En ese contexto, los “propietarios por sucesión” constituyen una categoría que de algún modo revela la “continuidad” familiar en la explotación y surge, naturalmente, debido al cumplimiento del ciclo de vida de los colonos originarios. Sin embargo, los “propietarios por transferencia” y los “ocupantes no reconocidos legalmente por el Ente del río Colorado”, constituyen categorías de tenencia que tienen un significado diferente, poniendo en evidencia desde ya cierta irregularidad en el funcionamiento de la zona.

En primer lugar, estas dos últimas categorías tienen un sentido de ruptura y discontinuidad en la historia de la explotación y, en algunos casos, ambas guardan cierta relación entre sí. Debe tenerse en cuenta en este sentido que la transferencia de la propiedad de la chacra por parte de un colono tenía lugar, por lo general, debido a la falta de capacidad –sobre todo económica– para llevar adelante el proyecto por el cual se había afincado en la zona.

En otras palabras, es un proceso en cierto sentido obligado por la fuerza de las circunstancias, como queda reflejado en el testimonio del Ing. A. Martín¹³ cuando señala que “(...) en la segunda etapa de El Zauzal se asentaron productores que incluso le compraban a estos pobres productores¹⁴ –eran pobres en todo sentido– que ya estaban hartos de soportar privaciones, miseria, y querían volver a ser empleados, como eran antes... que algunos vivían mejor.”

En segundo lugar, pone de manifiesto las propias dificultades del organismo de desarrollo –Ente Provincial del Río Colorado para mantener un cierto control sobre la trayectoria a seguir por el área de regadío.

Téngase en cuenta que el modo de acceso a la propiedad de la tierra en el área frutícola debía realizarse exclusivamente por medio de Concursos públicos y adjudicaciones como resultado de los mismos. Las sucesivas leyes de colonización, que

¹² Coincidimos en esta apreciación con el trabajo de Julia Fernández (1990).

¹³ Entrevista realizada en la ciudad de Santa Rosa, La Pampa. Marzo de 2005.

¹⁴ Al hablar de “estos pobres productores” se refiere a los colonos primigenios, aquellos que se habían asentado en los primeros años de la ocupación.

regían la ocupación de los perímetros aquí considerados¹⁵ impedían explícitamente otras formas de acceso a la misma; en particular, se establecía que el colono no podía “arrendar ni ceder el predio en aparcería; ni transferir sus derechos a la adjudicación sin autorización del Ente Provincial del Río Colorado (...)”¹⁶

En ese marco, y tal como se analiza más adelante, la selección de colonos obedecía a ciertos criterios, bien definidos, más allá de la valoración que de los mismos pueda realizarse. Así, la transferencia de la parcelas por la vía del mercado, implicaba, al menos potencialmente¹⁷, un cambio importante en los parámetros que caracterizaban al perfil del colono y por lo tanto del área en su conjunto. Y esta no es una cuestión menor en este trabajo, puesto que no se debe perder de vista que lo que se estaba proyectando era una “colonia” de productores con un perfil, actividades y unos objetivos similares que, con el tiempo, se suponía que generarían economías de escala y de aglomeración suficiente como para insertarse adecuadamente en el mercado frutícola regional.

Evidentemente, y como no podía ser de otra manera, estos cambios en la propiedad de la parcela, con o sin cambio en el régimen de tenencia a lo largo de los años, tuvo consecuencias importantes en la trayectoria seguida por el área bajo estudio. Como evidencia Julia Fernández (1990) en un documento de análisis sobre la cuestión: “Los colonos renunciando son reemplazados por nuevos interesados, pero los resultados del desarrollo del área se ven considerablemente postergados ya que los recambios de colonos llevan a un estancamiento cuando no a un atraso en lo que respecta a las condiciones en que ha sido entregada la parcela al colono originario.”

Tabla 7.2: Encuestados según tipo de propiedad por tipo de explotación

Tipo de acceso a la tierra	Total (%)	Proceso de Abandono (%)	Subsistencia	Peq. Empresa rural
			(%)	(%)
Adjudicatario	60,38	31,25	25	43,75
Compra	24,53	46,15	15,38	38,46
Sucesión	15,09	12,5	87,5	0

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

En ese sentido, el trabajo de campo permitió recoger datos que confirman dichas afirmaciones. Como muestra la Tabla 7.2 del total de encuestados cuyo acceso a la propiedad se efectuó mediante la compra de la parcela, en torno a un 46% se encontraban,

¹⁵ Como se verá, las secciones de riego I y V, ubicadas al sur de la zona aquí considerada se encontraban bajo un marco legal diferente –leyes 858 / 78 y 1670./95 de colonización privada- que abrían la vía de la compraventa de tierras entre particulares.

¹⁶ Ley 497/73, Cap. VII, art.43, inc.h.

¹⁷ Puesto que no había un control explícito sobre el adquirente de esa parcela y las actividades que planeaba desarrollar en la misma.

al momento de realizar el mismo, en proceso de abandono, en tanto que otro 15,4% mostraban un notable estancamiento permaneciendo como agricultores de subsistencia

Frecuentemente, es este tipo de transferencia de la propiedad, por canales que no eran los oficialmente establecidos, la que dio lugar a lo que desde nuestro punto de vista constituyen importantes irregularidades, como es la utilización de parcelas como quintas de fin semana¹⁸, para el pastoreo de animales¹⁹, o para la puesta en marcha de proyectos muy alejados de las características propias del área.²⁰ Una situación similar se da en el caso de los “ocupantes no reconocidos legalmente por el Ente”, dado que se trata por lo general de personas instaladas en la zona vía el “préstamo” o la cesión de la parcela²¹, sin ningún tipo de control por parte del Estado provincial.

2.4. La mano de obra predominante en las explotaciones

Las chacras frutícolas del Alto valle del Colorado incorporan tanto mano de obra familiar como asalariada. En el caso de este segundo tipo, se pueden diferenciar dos categorías. Por un lado, la mano de obra temporaria es aquella que se contrata para realizar tareas específicas comunes a todos los establecimientos, tales como la poda y raleo de plantas y la cosecha. Por otro, La mano de obra permanente, además de realizar las tareas específicas mencionadas, incluye todo tipo de actividades necesarias durante el ciclo productivo, tales como la aplicación de arado y rastreo de parcelas, pulverizaciones, riego, etc.

La presencia o no de fuerza de trabajo asalariado en las explotaciones, constituye un elemento importante, puesto que, además de ser un indicador del funcionamiento de la misma, señala una importante diferencia entre las explotaciones, toda vez que señala la transición de la mera subsistencia a la pequeña empresa capitalista familiar (Tiscornia, L.,1994).

Resulta incluso significativo en este sentido que, que como señala De Jong (1994:138), “(...) una explotación de ocho hectáreas no puede llevarse adelante sin mano de obra permanente”. O, en otras palabras, una explotación que supere esa superficie no puede insertarse en condiciones de mercado en el circuito productivo frutícola a condición

¹⁸ Durante el trabajo de campo se detectaron al menos cinco parcelas destinadas a este uso.

¹⁹ En particular ganado vacuno, proveniente de los campos de secano de la planicie.

²⁰ Las incoherencias detectadas en este sentido llegan a puntos tan extremos como que el impulsor de dicho proyecto era el propio Gerente de producción del EPRC al momento de efectuar la entrevista en febrero de 2005.

²¹ La experiencia recogida durante el trabajo de campo, permitió observar que estos casos se trata por lo general de abandonos de la parcela y cesión a un tercero para que la utilice. En ese contexto, por lo general, la actitud de éste se limita a la recolección de fruta de los montes, sin realizar, evidentemente ningún tipo de atención del monte frutal, o alguna atención mínima –poda, mantenimiento básico de acequias y, evidentemente, ningún tipo de mejora en la explotación, como renovación de plantas, o mejoras generales de la infraestructura. El estado general que ofrece al observador cualquiera de las explotaciones con esas características es la de una chacra en estado de abandono, lo que viene a corroborar los comentarios de la cita de Julia Fernández (1990).

de contar con fuerza de trabajo permanente, lo que en un contexto de falta de continuidad de los hijos en las chacras, implica necesariamente la contratación de fuerza de trabajo.

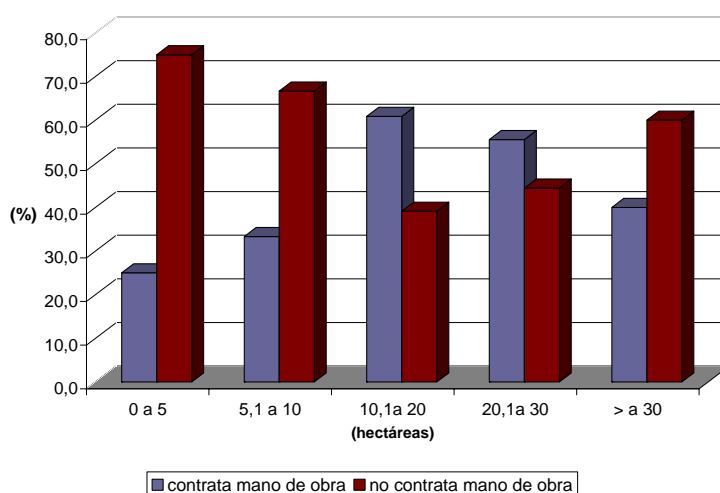
Dicho esto, comenzaremos señalando que las explotaciones predominantes en la debilitada economía local guardan una importante diferencia con sus semejantes en el valle del río Negro, nuestra área de referencia. Y puede decirse que la misma guarda relación directa con la trayectoria y nivel de desarrollo de cada una de las áreas.

En efecto, en ésta última existe una tendencia generalizada a la contratación de mano de obra siendo esto válido para todos los estratos de superficie. De hecho, El 57,8% de las chacras entre 5 y 10 hectáreas y el 73,3% de aquellas con una superficie entre 10 y 15 hectáreas contratan fuerza de trabajo, que en el 36% del primer estrato y en el 33% del segundo, tiene carácter permanente (Tiscornia, *et.al.* 1994: 72)

Sin embargo, en el caso que aquí analizamos, las encuestas realizadas revelan una situación totalmente opuesta, en la que al menos dos cuestiones merecen ser comentadas con algún detenimiento.

En primer lugar, la fuente principal de mano de obra “permanente” en las chacras de hasta 10 hectáreas en el Alto Colorado es la mano de obra familiar (el 75% de las de hasta cinco hectáreas y el 67 de las de 5,1 a 10 hectáreas no contratan fuerza de trabajo fuera de la explotación (Figura 7.2). En este sentido, puede decirse que las explotaciones encuestadas pertenecientes a los dos estratos inferiores, es decir, menores a 10 hectáreas, sólo contratan mano de obra temporaria con el objeto de reforzar la mano de obra familiar en momentos muy concretos como la poda y, especialmente, para la recogida de frutos.

Figura 7.2: El Zauzal: Explotaciones frutícolas que contratan fuerza de trabajo



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

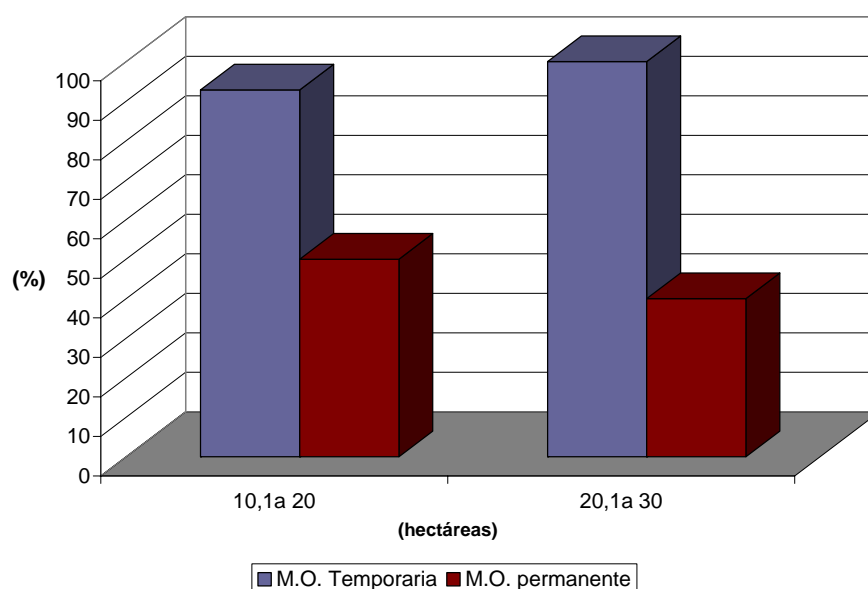
Por otra parte, debe señalarse que, en estos casos, la contratación de mano de obra temporaria se da, sobre todo, a partir de la existencia de un ingreso extrapredial de la familia. En otras palabras, existe una segunda actividad que subvenciona la actividad de la parcela.

En segundo término, y quizás el aspecto más significativo, dado que refleja a las claras el importante deterioro en que está sumida la estructura productiva frutícola local, son los déficit en cuanto a la contratación de mano de obra en los estratos de mayor superficie (20,1-30 Has. y superiores a 30 Has.).

La recogida de información mostró que tan sólo una proporción de en torno al 61% de los entrevistados pertenecientes al estrato de 20,1 a 20 hectáreas y el 56% de los de entre 20,1 y 30 hectáreas recurren habitualmente a la contratación de fuerza de trabajo para las tareas antes mencionadas (Figura 7.2).

Sin embargo, mientras en las chacras menores la mano de obra temporaria presenta un menor volumen y está más acotada en el tiempo, en éstas, la contratación suele ser más regular a lo largo del año, en función de las necesidades propias del cultivo, aunque con un pico estacional entre los meses de enero y marzo en los que se realiza la cosecha de manzana y pera. Por otra parte, un aspecto diferenciador de los productores en este rango de superficie es que contratan mano de obra permanente

Figura 7.3: El Zauzal: tipo de mano de obra contratada en los estratos de mayor superficie (10,1 a 30 hectáreas)



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Se trata de una consecuencia evidente del tamaño de las explotaciones, puesto que, como señalan Tiscornia y otros (1994:74) el carácter intensivo de la producción bajo riego, y en particular la producción frutícola, hace que la variable mano de obra tenga una correlación muy fuerte con el tamaño de la explotación.

En nuestro caso, sin embargo, este grupo de explotaciones destaca justamente por lo contrario, es decir por el importante porcentaje de chacras que no contratan personal a lo largo del año (Fig. 7.3), lo que, considerando el tamaño de las mismas, es un claro reflejo del estado de abandono paulatino de la actividad que se viene dando incluso desde los primeros años de la década de 1990, siendo incluso en aquellas chacras más importantes (> a 30 hectáreas) donde más llamativa resulta esta situación.

En éste último sentido, el trabajo de campo permitió observar dos tipos de situaciones. Por un lado, aquellos que con cierto capital emprendieron una explotación de magnitud pero que a lo largo de los años no lograron afirmar una trayectoria exitosa para la misma. Por otro, aquellos que, dadas las características propias del tipo de colonización realizado, les fue adjudicada una explotación de grandes magnitudes y no tuvieron la capacidad económica para ponerla en producción, tratándose, por lo tanto de explotaciones que han estado “subutilizadas” durante muchos años.

Todo lo anterior permite afirmar que, en el caso del río Colorado, a diferencia de otras áreas de regadío con trayectorias diferentes, la presencia o no de mano de obra asalariada –permanente o temporaria- está, sobre todo, relacionada con otros aspectos, tales como las características y estrategias seguidas desde un principio por el productor, y con la función que cumple la explotación en el marco de las estrategias más generales de subsistencia familiar.

2.5. Nivel tecnológico de las explotaciones

La cuestión de las características tecnológicas de las explotaciones es un aspecto crucial, sobre todo desde el punto de vista de la inserción de los productores en el circuito productivo frutícola, toda vez que “(...) quienes no han podido o no han sabido incorporar los nuevos requerimientos técnicos tienden a quedar fuera del circuito de la fruta fresca²², refugiándose en el de la industria de jugos –que paga menores precios- en una tendencia que los condena prácticamente a desaparecer (...)”. (Marqués, 1994:119)

La falta de actividades tan simples como el raleo²³ de las plantas, la poda, la fertilización o las curas, pueden ocasionar mermas importantes tanto en los volúmenes

²² Como se ha mencionado antes, de mayor calidad y, por lo tanto, mejores precios.

²³ Consistente en la retirada de algunas ramas con el objeto de asegurar, por un lado, un tamaño parejo de la fruta y, por otro, evitar que las mismas castiguen y marquen los frutos durante momentos de viento.

como en la calidad de la fruta debido a disminución del tamaño, mayor cantidad de fruta golpeada, pérdida de fruta por incidencia de enfermedades, etc.

Habitualmente, la evaluación del nivel tecnológico de las pequeñas explotaciones frutícolas suele incorporar variables como el tipo de conducción del monte frutal, las características de la protección anti-heladas, o incluso otros aspectos como la utilización de “trampas de feromonas”²⁴,

En este sentido haremos alusión, a la forma de conducción del monte frutal, por su particular incidencia en el desempeño de las chacras, Pero además, porque en el caso que aquí analizamos, la presencia o no de los demás elementos considerados guarda una importante relación con el estado de las explotaciones. Así, la realización de las diversas tareas culturales –como la poda, el raleo o la fertilización- dependen de las posibilidades financieras o las ayudas estatales en cada temporada, y algo similar ocurre con el sistema de protección antiheladas.²⁵

La orientación productiva de las parcelas de regadío que venimos analizando es, como se ha dicho, predominantemente frutícola. El cultivo predominante en la mayor parte de las explotaciones en actividad es la manzana, aunque en algunas de las chacras –especialmente en aquellas de mayor importancia y que tienen algún grado de diversificación, ese cultivo es acompañado por el cultivo de peras.

Durante el período de tiempo en que existió la empresa ENVA (Envasadora Argentina, S.A.), entre finales de la década de 1970 y 1993, hubo un conjunto de parcelas orientadas a la producción hortícola, específicamente tomatera, en íntima relación con dicha empresa. Sin embargo, su retirada, debido a la política seguida por el propio Grupo Canale, al que pertenecía la empresa, clausuró definitivamente en la zona este tipo de cultivos, al menos en volúmenes de cierta relevancia.

Las características del tipo de conducción de los montes frutales es otro de los aspectos que adquiere relevancia en los estudios habituales sobre pequeñas explotaciones

²⁴ Utilizadas para el monitoreo de plagas, es decir, para obtener información sobre la densidad de población de la plaga ayudando al agricultor a determinar la estrategia de control más óptima, además de contrarrestar su incidencia en los cultivos. En el caso de los cultivos de manzanas y peras este sistema de protección y detección es especialmente importante para la defensa contra la carpocapsa, mosca de los frutos o gusano de los frutos (*Cydia pomonella* o *Carpocapsa pomonella*).

²⁵ El sistema de protección antiheladas habitualmente utilizado en El Zauzal es el de “quemadores”, un precario sistema de quema de combustible en un recipiente consistente en tambores de latón cortados por la mitad y sin chimeneas. El combustible habitualmente utilizado es el fuel oil, aceite quemado, gasoil, mezclas especiales etc. Debe tenerse en cuenta además que este tipo de sistemas requiere una importante cantidad de horas hombre y, por lo tanto de personal suficiente, para distribuir estratégicamente los quemadores en el predio a defender de las heladas, para encender cada quemador y para retirar los quemadores una vez pasado el peligro de heladas tardías. Aunque éste es un sistema habitualmente utilizado en el Alto valle del río Negro, también se utilizan otros como el riego por manto, el riego por aspersión o calefactores algo más sofisticados que los antes descritos.

orientadas hacia la actividad frutícola en el valle del río Negro. Las características propias del sistema utilizado contribuyen, por un lado, a perfilar el “nivel tecnológico” de la explotación (Tiscornia y otros, 1994), al tiempo que se reflejan en resultados productivos con notables diferencias

Existen tres modalidades características de conducción del monte frutal, que guardan relación con la capacidad económica de la explotación y los procesos de innovación llevados a cabo, además de constituir una variable de importancia a la hora de evaluar, por lo antes dicho, las posibilidades de la explotación dentro del circuito.

La forma más difundida es la conocida como monte tradicional o monte abierto consistente en plantaciones de entre 150 y 200 árboles/ha. Es la forma de cultivo más difundida y se asocia por lo general a productores que no han tenido la capacidad económica para reconvertir sus montes frutales. Si en el caso del valle del río Negro se trata, por lo general, de agricultores pertenecientes al estrato inferior en cuanto a superficie de la explotación, en el territorio aquí estudiado es la forma de conducción más generalizada. Los rendimientos habituales con esta forma de conducción rondan los 28.000 a 30.000 kg. por ha..

Con el objetivo de incrementar la producción por hectárea, suele utilizarse una fórmula de conducción del monte frutal consistente en la intensificación del monte tradicional, dando lugar a lo que se conoce como monte compacto libre. A través del mismo, se logra obtener un monte de mayor densidad -alrededor de unas 400 plantas/ha.- con una producción más temprana, mayores rendimientos y en un período más breve que con el monte tradicional.

Aunque presenta las mismas dificultades de manejo que el anterior, tiene la ventaja de una mayor producción por hectárea, en tanto que los requerimientos en términos de inversión para su implantación no son tan elevados como en el caso de los cultivos en espaldera. Si en el caso anterior la densidad de la plantación es de 150 a 200 plantas / hectárea, con este sistema la densidad se eleva hasta 400 árboles por hectárea (Castello, *et.al.*, 1989).

Finalmente, el esquema de conducción de frutales de mayor relevancia especialmente por su difusión actual en el valle del río Negro, es el cultivo en espaldera, - que comenzó a difundirse con fuerza durante la década de los 1980-. En este sistema, la planta es guiada con el objetivo de desarrollar toda su estructura en un solo plano apoyándose sobre alambres extendidos sostenidos por postes de madera. Este método permite una densidad de plantas muy superior a la anterior, alcanzando unos 600 a 800 árboles por ha. (Castello, *et.al.*, 1989:221). Presenta además el beneficio de una entrada en producción precoz en relación con el anterior, y unos rendimientos superiores, de alrededor de 46.000 kg./ha. (Manzanal y Rofman, 1989:128). El cultivo en espaldera es el más

adecuado en relación con los requerimientos actuales de calidad del producto –en particular aquel destinado al mercado externo-, dado que permite un tratamiento más racional del cultivo al permitir mayores rendimientos por hectárea y menores costos en las labores de cosecha, poda y tratamiento fitosanitarios de las plantas.

El principal obstáculo relacionado con esta forma de conducción está dado por el hecho que requiere altas inversiones iniciales, limitando su utilización por los productores pequeños y medianos (Manzanal y Rofman, 1989). Un hecho que evidentemente se refleja en los datos del EPRC para 1999 (Tabla 7.3) y que, más allá de las diferencias de magnitudes con el regadío sobre el río Negro, marca también una importante diferencia cualitativa, cuando se observa, con Castello, *et.al.* (1989) que en ésta última zona, ya a comienzos de la década de 1990 “(...) casi la totalidad de las plantaciones con perales y más de las tres cuartas partes de las de manzanos se hacen bajo esta forma”, en tanto que en el Alto Colorado, la proporción bajo esta forma de conducción superaba escasamente el 50% de la superficie plantada.

Tabla 7.3: El Zauzal: montes frutales por especie según sistema de conducción (1999)²⁶

Especie y variedad	Tipo de conducción (Has.)		
	Espaldera (1)	Monte libre compacto (2)	Monte libre tradicional (3)
Manzana			
Starkimson	20	16	46
Clones Red	288	83	10
Red Delicious	25	17	70
Granny Smith	50	15	39
Pera			
William's	88	49	50
Packham's	94	19	30
Total	565	199	245
Total (%)	55,90%	19,70%	24,28%

Fuente: Pérez, M (1999)

En el caso de la fruticultura pampeana, el intento de impulso dado por el gobierno provincial a la plantación de frutales en el año 1984, que se analiza en el apartado de políticas públicas, dio lugar a la introducción de la conducción en espaldera. Sin embargo, el impulso se agotó rápidamente y terminó por afectar a una porción no muy importante de

²⁶ (1) 600 – 800 árboles por hectárea, (2) Hasta 400 árboles por hectárea. (3) Entre 150-200 árboles por hectárea

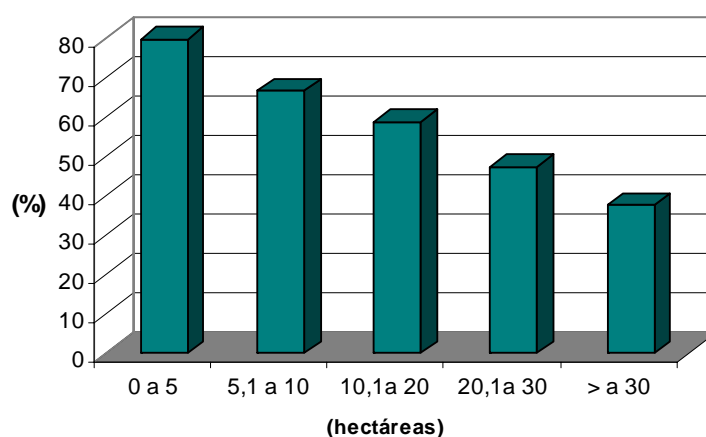
la colonia, tal como se observa en la tabla 7.3,, a pesar del predominio de esta forma de conducción sobre otras las demás.

Todo ello se tradujo, por lo demás, en menores rendimientos por hectárea, que en el caso de las chacras de El Zauzal apenas superan los 15.000 kilogramos por hectárea en promedio.²⁷ En este sentido, debe decirse que aunque se preguntaba explícitamente en los formularios de entrevistas, la pregunta sólo fue respondida, en muchos casos, recurriendo a cifras generales, es decir, sin especificar claramente los rendimientos por hectárea, diferenciando especies, etc. Desde nuestro punto de vista se trata de una cuestión relacionada justamente con los escasos rendimientos obtenidos por lo general.

En casos muy específicos y en los que se tuvo la oportunidad de verificar concretamente el dato mediante el cruce de información con las entrevistas realizadas en el EPRC algunos colonos dieron cifras entre 22 y 25 toneladas por hectárea, es decir, por debajo de una producción promedio para cultivo mediante monte tradicional en el valle del río Negro. E, incluso, debe señalarse en este sentido que en estos casos se trataría de las mejores producciones de la Colonia.

Sin embargo, un aspecto quizás de mayor relevancia por sus implicaciones en la problemática estudiada es el de la importante falta de aprovechamiento en el uso del suelo, por lo general, debido a la falta de capacidad económica para la puesta en producción de las parcelas y la trayectoria seguida desde el comienzo de la actividad.

Figura 7.4. Superficie utilizada según estrato de superficie



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

En efecto, las explotaciones que están en producción muestran un importante desaprovechamiento del espacio porque no pudieron cubrir –tanto por propia imposibilidad financiera, o incluso en algunos casos también por problemas edáficos-. En este sentido, las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo (2005) revelan, por término medio,

²⁷ Según los datos obtenidos durante la entrevista realizada al extensionista del EPRC (marzo de 2005).

un porcentaje de ocupación de en torno al 54% de la superficie de las explotaciones (Figura 7.4).

Por otra parte, si se observan las explotaciones según estrato de superficie (Fig. 6.3) se puede ver que dicha subutilización guarda una relación directa con el tamaño de la chacra, lo que pone una vez más de manifiesto el hecho que la adjudicación de parcelas en grandes superficies terminó constituyendo un problema tanto para el Estado como para el propio productor que revelaba la contradicción entre la política pública y las características de los colonos, aspectos tratados más adelante.

2.6. Orientación de la producción

Desde el punto de vista del mercado en que se inserta esa producción, puede decirse que, en el caso de las peras y manzanas existen dos posibilidades. Se trata, por un lado, del mercado de fruta en fresco o fruta de empaque y, por otro, el de fruta industria, orientado a la fabricación de una diversidad de productos tales como zumos o frutas desecadas, en ambos casos tanto para el mercado nacional como de exportación²⁸.

El acceso a cada uno de ellos está signado fundamentalmente por la calidad de la fruta producida. Aquella que se deriva para su venta en fresco debe reunir unos estándares que no se alcanzan en el caso de la fruta industria. Resulta, por lo tanto, un dato significativo a la hora de evaluar las características del contexto productivo frutícola local el señalar la orientación predominante de los productores hacia cada uno de estos mercados, toda vez que el mismo resume de algún modo las características de las explotaciones en términos de su nivel tecnológico, características de los cuidados del monte frutal, nivel de inversión, etc.

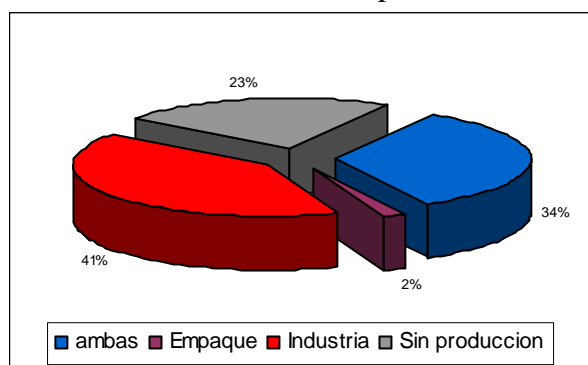
En primer lugar, debe decirse que el acceso de la producción frutícola del Alto valle del Colorado a cualquiera de estos mercados se ha visto marcado, por la debilidad de los volúmenes productivos, derivados de la situación que venimos describiendo, características de los montes frutales, falta de cuidados adecuados de los mismos y, a lo largo de la última década, creciente estado de abandono de la producción.

Por otra parte, el importante estado de deterioro de la producción durante los últimos años ha llevado a que el mercado habitual para las chacras frutícolas del Alto Colorado sea el de la “industria juguera”. Como puede verse, (Figura 7.5) el 41% de los productores encuestados manifestaron tener a la misma como destino principal de su producción. Pero además debe tenerse en cuenta que del 34% que envía parte de su

²⁸ Más adelante se describen las características de los diversos actores y mercados en los que participan, a escala regional, conformando lo que aquí denominamos la *filière* frutícola del norte patagónico. El objetivo de este epígrafe consiste simplemente en completar las características propias de este tipo de explotaciones subrayando sus debilidades por contraposición a aquellas del valle del río Negro, tomadas como referencia.

producción al mercado de fruta en fresco envía un cierto porcentaje de descarte también a la industria, elevando así el volumen total del mismo y afectando, por lo tanto, el ingreso de estas explotaciones. Finalmente, un aspecto significativo del estado de la Colonia, que venimos señalando queda reflejado en el 23% de productores entrevistados y cuya parcela no registraba producción al momento de la realización del trabajo de campo.

Figura 7.5. El Zauzal: orientación productiva de las chacras frutícolas



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

En este sentido, cabe señalar que se trataba de diversas situaciones, desde aquellas en que se había producido un abandono reciente de la actividad, a otras en que la actividad frutícola estaba dando paso a otro tipo de actividades, en particular la implantación de pasturas (alfalfa) para su utilización como forraje para el ganado vacuno que se cría en los campos de secano de próximos a la zona. En cualquier caso, se trata de procesos de creciente pauperización del productor en el que el cambio de actividad implica un intento de salida de situaciones muy críticas desde el punto de vista económico.

Tabla 7.4: El Zauzal: orientación productiva de las chacras frutícolas según estrato de superficie

Estrato (hectáreas)	Empaque (%)	Industria (%)	ambas (%)	Sin produccion (%)
0 a 5	0	75	25	0
5,1 a 10	0	66	33	0
10,1a 20	0	43	39	17
20,1a 30	6	33	28	33
> a 30	0	20	40	40

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

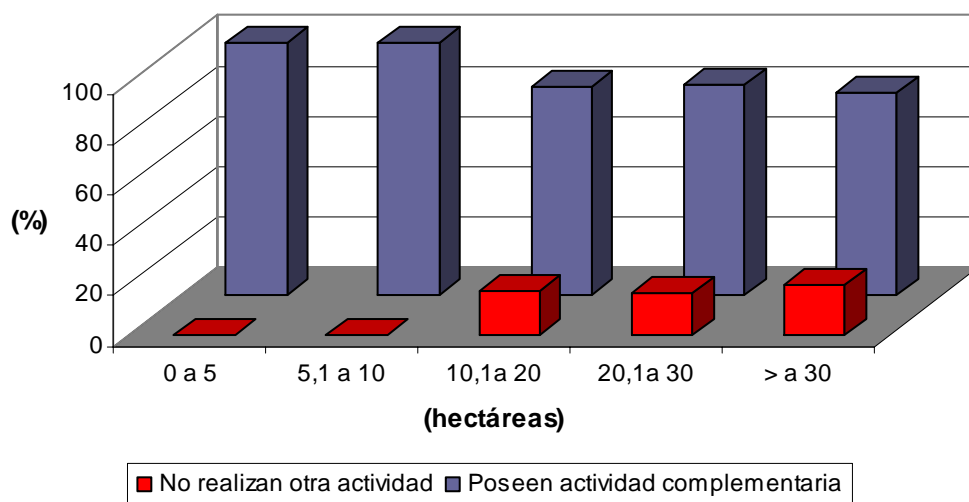
Si se observa la orientación productiva de las explotaciones por estrato de superficie (Tabla 7.4), un primer aspecto en llamar la atención es el claro predominio en las explotaciones de mayor tamaño –superiores a 20 hectáreas– del mercado de fruta industria y chacras improductivas. En el caso de las parcelas de entre 20,1 y 30 hectáreas, ambos apartados sumaron un 66%, en tanto que en aquellas mayores de 30 hectáreas representan un 60% del total en ese estrato.

Todo ello muestra claramente que, en el caso aquí analizado, los problemas de esta actividad no se derivan directa y unívocamente de la dimensión de la explotación sino que responden, como se verá en los capítulos que siguen a causas más complejas y profundas.

A ese argumento contribuyen también los datos relativos a las parcelas pertenecientes al estrato de 10,1 a 20 hectáreas, entre las cuales, por un lado la proporción de parcelas improductivas es inferior al de los casos antes analizados (17%) y, por otro, el porcentaje de fruta enviada al mercado de fruta de empaque es más importante -39% de las explotaciones en este estrato-.

En ese sentido, cabe señalar aquí que parte de esa trayectoria desigual seguida por las explotaciones, independientemente de sus características, guarda relación con las estrategias individuales seguidas por los productores, incluso al momento de instalarse en la zona. Más concretamente, a través del trabajo de campo –no sólo las encuestas sino también las entrevistas en profundidad realizadas- se pudo advertir la incidencia en el éxito, estancamiento o fracaso de las chacras frutícolas, de la presencia de uno o más ingresos extraprediales en la familia.

Figura 7.6: Actividad complementaria del productor según estrato de superficie



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Por lo general, y en el cuadro de profundo deterioro de la actividad que estamos esbozando, puede decirse incluso que en muchos casos, los ingresos obtenidos tanto por el titular de la explotación como por la esposa del mismo contribuyen frecuentemente a sostener la actividad agrícola familiar.

Un aspecto a destacar es que, más allá de una tendencia a la reducción del trabajo extrapredial con el incremento de la superficie, en todos los estratos existe una importante proporción de este tipo de ingresos (Fig. 7.6) lo que viene a mostrar cómo los problemas de

la actividad en el territorio estudiado cruzan todos los estratos de superficie, llegando a marcar incluso la línea entre el abandono o la posibilidad de continuar en la actividad.

En ese contexto, se observa que la totalidad de productores de hasta diez hectáreas poseen un ingreso extrapredial toda vez que, en las condiciones descritas, una explotación de estas características no permite la subsistencia de una familia tipo. Incluso, es posible afirmar que en el caso de estas chacras es justamente el ingreso extrapredial el que justifica el mantenimiento de un mínimo de calidad en la producción que se refleja en cierta orientación al mercado de fruta en fresco.

Siguiendo la misma argumentación, puede decirse entonces que en el caso de las explotaciones con superficies superiores a las 10 hectáreas, donde la necesidad de fondos para mantener la explotación en funcionamiento es mayor, la presencia de actividad extrapredial no permite mantener la totalidad de las tareas culturales adecuadas en toda la superficie lo que se reflejaría tanto en la importancia de la baja calidad de la fruta, marcada por la importancia de lo enviado al mercado de fruta industria, por un lado, y en el alto porcentaje de abandono, por otro (Tabla 6.4)

3. Una tipología de explotaciones frutícolas en el Alto Colorado

Con base en los factores descritos en cada uno de los epígrafes anteriores, en este apartado se intenta un análisis tipológico de las explotaciones frutícolas del área bajo estudio.

Comenzaremos señalando que si a lo largo del capítulo se han considerado los parámetros habituales en este tipo de estudios para el análisis de pequeños y medianos productores frutícolas en otras zonas de regadío del norte patagónico (GRUPO 21, 2001; De Jong, Tiscornia *et.al.*, 1994; Marqués, 1994) la elaboración de una tipología sigue también en sus aspectos básicos dichas caracterizaciones.

La intención original consistió en indagar por la posibilidad de efectuar comparaciones entre el territorio estudiado en esta tesis y otros espacios al nivel de las características de las chacras en cada caso.

En este sentido, si en otras áreas de regadío, la superficie de la explotación, guarda generalmente relación con la capacidad económica del productor y, en particular, con su capacidad para generar beneficios, quizás el resultado más interesante de ese ejercicio fue la posibilidad de observar que ello no se verifica en nuestro caso. En otras palabras, en el territorio aquí estudiado, no es posible verificar una relación directa entre el tamaño de la parcela y la “salud” de la explotación en términos económicos o, en otras palabras, con sus posibilidades de inserción en el circuito productivo regional, algo que hemos ido viendo a lo largo del capítulo.

Como se ha visto al comenzar el capítulo, la planificación del territorio a partir del proyecto colonizador dio lugar a una estructura fundiaria en que casi un 70% de las chacras tienen una superficie de más de 15 hectáreas, es decir un tamaño de explotación económicamente viable para este tipo de actividad. Por otra parte, el acceso a la propiedad de tierra derivaba –en un principio– de un proceso de adjudicación que impedía el acceso a más de una parcela y que no guardaba relación con la capacidad económica inicial del adjudicatario.

Así, la acción estatal introdujo cierta “distorsión” en una relación que resulta, por lo general, evidente dando lugar a una situación en que el tamaño de la explotación no es un elemento que ofrezca demasiadas claves a la hora de diferenciar a los productores. Antes bien, en El Zauzal es posible encontrar, como hemos tenido oportunidad ya de ver, productores con explotaciones grandes, mayores a quince hectáreas, o incluso superiores a veinte hectáreas, totalmente estancados y en proceso de abandono y productores pequeños menores a 10 hectáreas que siguen trayectorias relativamente “exitosas”.

Por un lado, la posibilidad de contar con un ingreso extrapredial, las características del mismo, el rol que juega la chacra frutícola en la estrategia de subsistencia familiar, etc., son elementos que, como se ha podido ver en el trabajo de campo, terminan diferenciando la trayectoria seguida en cada caso. Por otra parte, también es cierto que ciertas características individuales del productor, tales como su nivel de instrucción, el conocimiento del mercado o las relaciones personales asociadas a lo anterior constituyen también un elemento claramente diferenciador.

Para la elaboración de la tipología descrita más abajo, se utilizaron tres tipos de fuentes. Por un lado, las propias entrevistas realizadas a los chacareros frutícolas en El Zauzal, (2005) permitió obtener información de primera mano sobre el estado de esas explotaciones en el momento del trabajo de campo.

Una segunda fuente de información consistió en los informes de la Gerencia de Producción para diferentes momentos históricos -1990, 1995 y 2001- consistentes en una valoración cualitativa del estado de cada una de las parcelas. Finalmente, dicha fuente de información se complementó con la información obtenida a partir de una entrevista en profundidad al técnico extensionista²⁹ de la Gerencia de Producción del EPRC, en el que se profundizó la información obtenida tanto a través de las entrevistas como de los informes antes citados.

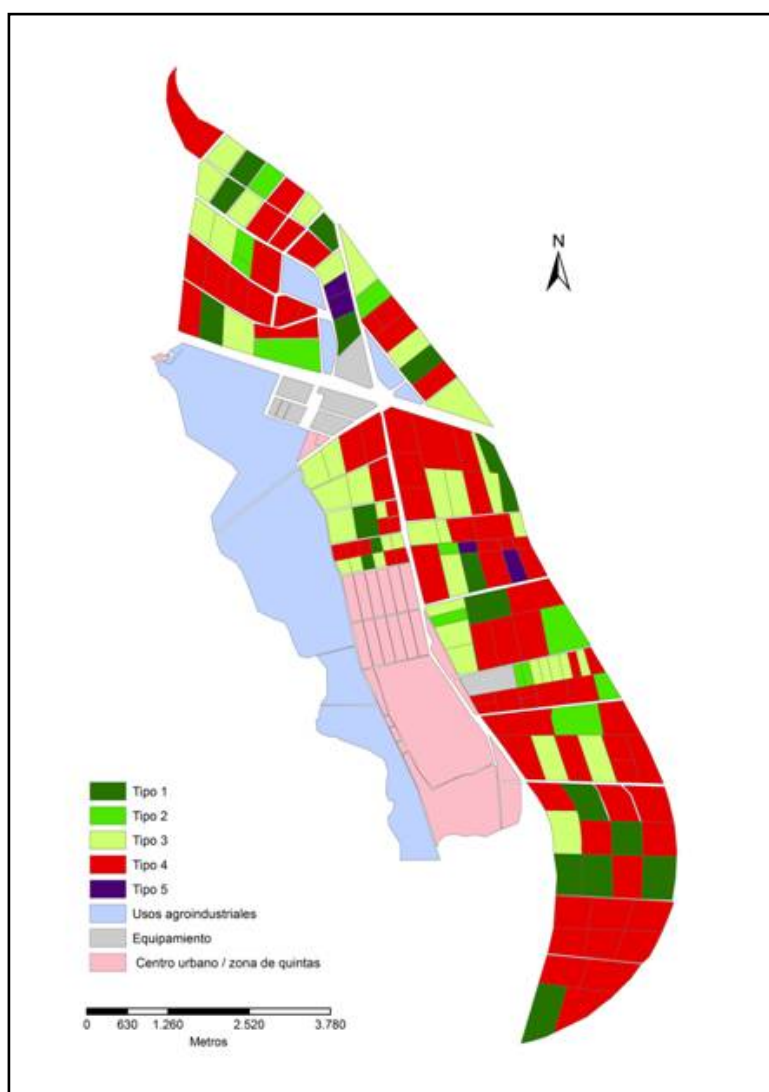
La información proporcionada por esas tres fuentes permitió establecer una valoración, necesariamente cualitativa, del estado productivo de las chacras con el objeto de establecer una tipología de las mismas. Con esa base de información, la metodología seguida consistió en tomar como punto de partida dos factores claves en la diferenciación

²⁹ Entrevista al Sr. Eduardo Millán en 25 de Mayo. (Marzo de 2005).

de explotaciones: el tipo de orientación productiva de la explotación –fruta en fresco o industrial–, por un lado y, por otro, las características de la mano de obra predominante en la explotación –familiar o contratada. A partir de allí, se valoraron las demás características de las chacras tratadas más arriba y cuyos resultados se reflejan en los anteriores: monte frutal, presencia o no de maquinarias y útiles de labranza y presencia de ingresos extraprediales.

La utilización de esos criterios, permitió identificar cinco tipos de explotaciones en la zona frutícola de 25 de Mayo (Mapa 7.1), siendo los cuatro primeros los que predominan en la zona, en tanto que el quinto y último mencionado constituye una categoría con muy escasas representación. Los dos primeros tipos (1 y 2) representan las chacras con cierta inserción en la economía frutícola regional, aunque presentan diferencias entre ellas debido, sobre todo, al importante declive de las segundas que reduce su horizonte de permanencia en el sistema.

Mapa 7.1. Tipología de explotaciones frutícolas en 25 de Mayo



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo (2005) y datos del EPRC.

Por su parte, los tipos 3 y 4, quizás los más representativos de la realidad de la zona, son chacras que van desde un estancamiento o permanente retroceso hasta llegar al abandono de la actividad. Finalmente, el “tipo 5” permite describir casos aislados y muy concretos de presencia de empresas del valle del río Negro que, mediante el alquiler, aprovechan circunstancialmente los montes frutales de chacras que han dejado de utilizarse por sus antiguos propietarios, pero recuperables desde el punto de vista productivo.

Cabe señalar aquí que la tipología construida permite obtener una imagen estática del estado productivo de la colonia (Tabla 7.5). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el mismo es el resultado de décadas de mal funcionamiento y de intentos frustrados de desarrollo, que ha llevado a que, algo más de la mitad de la colonia estuviese en proceso de abandono de la actividad al momento del trabajo de campo.

Tabla 7.5. El Zauzal: tipología de explotaciones frutícolas³⁰

Tipo	Sup. Total (hectáreas)	%	Parcelas	%	Superficie promedio
1	386,82	15,13	19	12,50	20,36
2	128,61	5,03	11	7,24	12,86
3	610,40	23,88	41	26,97	14,89
4	1369,15	53,55	77	50,66	17,78
5	61,60	2,41	4	2,63	15,40
Total	2556,58	100,00	152	100,00	16,82

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo y EPRC (1990, 1995 Y 2001) “Estado productivo de las chacras”

Tipo 1

Se trata de chacras con superficies importantes (algo más de 20 hectáreas en promedio) y que, en el momento del trabajo de campo, alcanzaban una proporción del 15,1% de las chacras de El Zauzal (Tabla 7.5). Se trata de explotaciones que han logrado mantener a lo largo del tiempo una trayectoria tal que no ha condicionado fuertemente su inserción en el circuito productivo frutícola, ni importantes períodos de desatención del monte frutal.

Destacan, sobre todo, por dos características principales. En primer lugar, por las características de la fuerza de trabajo empleada. Aunque el propietario de la explotación continúa en la mayor parte de los casos involucrándose directamente en las tareas de la misma, destaca en ellas la importancia que adquiere la mano de obra asalariada en el contexto de las demás explotaciones del área.

³⁰ No se incluyen aquí las parcelas subrurales (quintas) ni aquellas correspondientes a instituciones, así como tampoco otras que, aunque localizadas en El Zauzal y su Ampliación no guardan relación alguna con la actividad que da lugar a la tipología descrita.

Figura 7.7. Productor frutícola verificando carga de bines (Tipo 1)



Fuente: trabajo de campo (2005)

Por otra parte, además de la fuerza de trabajo temporal, se contrata también mano de obra permanente. En todas estas chacras existe al menos un peón permanente que actúa como capataz y eventualmente tractorista y peones temporarios en las áreas de poda, cosecha, raleo, etc. En relación con la mano de obra temporaria, el volumen es, según se desprende de las encuestas realizadas, mayor que en el Tipo 2, con un promedio de 8 personas por temporada, aunque hay productores que han manifestado contratar entre 15 y 16 personas por temporada³¹.

El segundo de los aspectos a destacar es que la producción de estas explotaciones tiene una orientación que, en una proporción importante en el contexto productivo local, se orienta hacia el mercado de fruta fresca –empacadoras o empresas integradas- hacia donde se orienta entre un 60% y un 70% de la producción. Ello se relaciona además con otras dos características de estas chacras

Por un lado, desde el punto de vista productivo, aunque predominan las plantaciones tradicionales, tanto en monte abierto como denso, se caracterizan por tener un cierto porcentaje de conducción por espaldera, con rendimientos que superan por lo tanto al de las demás explotaciones.

Se realizan en ellas, por lo general, todas las labores culturales, -permitiendo una mayor homogeneidad del producto- salvo en momentos muy concretos en que las mismas no son abordables por fuertes condicionamientos económicos³², en tanto que, en las

³¹ En el caso de los productores de mayor capacidad económica, integran también el “circuito” de mano de obra “golondrina” que proviniendo del norte argentino (en nuestro caso específicamente Tucumán), realizan la temporada de cosecha aquí para luego volver a su lugar de origen o desplazarse más al sur, a la cuenca del Negro para continuar allí con la misma actividad.

³² Por lo general estos condicionamientos son consecuencia directa de las fluctuaciones del mercado frutícola en las diversas temporadas, las variaciones en los precios de los insumos, fuertemente dependientes de los precios internacionales o a aspectos productivos en una temporada concreta, como la ocurrencia de incidencias climáticas (piedra o granizo, heladas tardías, etc.) que merman los volúmenes y calidad de la fruta producida.

entrevistas realizadas se pudo constatar que en este tipo, la mecanización tiende a ser completa.

Figura 7.8. Plantación de manzanos en espaldera (Tipo 1)



Fuente: Trabajo de campo (2005)

Por otro, un elemento diferenciador de esta tipología lo constituye el hecho, constatado en las entrevistas realizadas de que el ingreso extrapredial representa un soporte importante de la actividad en la chacra, especialmente, en el sentido de asegurar la posibilidad de continuar con un funcionamiento normal en momentos de fuertes caídas del mercado. Se trata de actividades comerciales, de explotación agropecuaria en zonas de secano, o incluso de actividades profesionales, que permiten generar un ingreso que asegura cierto nivel de actividad en la explotación a lo largo del año.

Pero, más allá de todo lo señalado, el horizonte de permanencia de estos productores no es muy alentador toda vez que por lo general, sus hijos han seguido carreras universitarias alejadas de la realidad de la explotación familiar.

Tipo 2

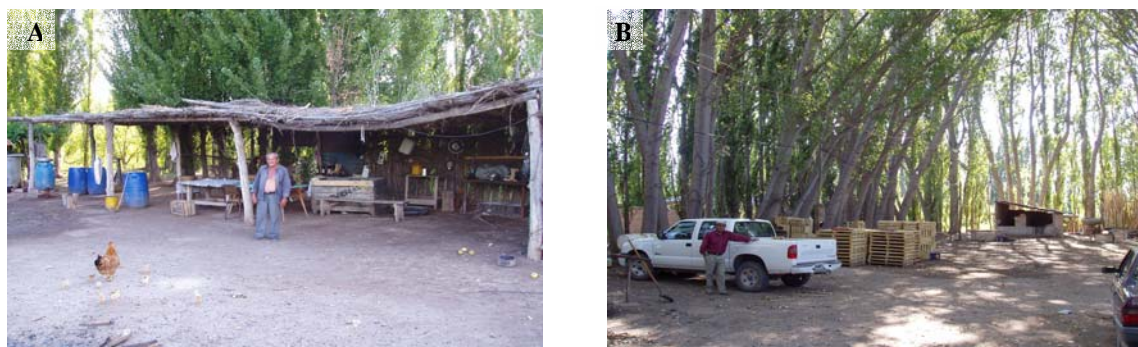
Son chacras de dimensiones similares a las anteriores, unas 17 hectáreas en promedio, no obstante lo cual guardan con ellas importantes diferencias. Al igual que en el caso anterior son, por lo tanto, chacras de cierta importancia en el contexto local, por lo general con buenas plantaciones en el origen –incluso con cierta proporción de conducción en espaldera en casos concretos- pero que han sufrido un importante proceso de pauperización en los últimos años, ingresando en un círculo vicioso del que les resulta muy difícil salir.

La orientación de la producción en este caso es mayoritariamente el mercado de fruta industria, debido a una atención del monte frutal aún más irregular que en el tipo antes descrito. Se trata de productores con una dependencia más alta de la ayuda estatal

para la atención de las plantas. Y así, las curas, podas o fertilización se realizan por lo general, mediante la presencia de planes específicos de ayuda.

Desde el punto de vista de la mano de obra utilizada, si bien el personal contratado mantiene cierta presencia en estas chacras, es esencialmente temporario y en volúmenes más reducidos que en el caso anterior –entre cuatro y cinco personas a lo largo del año, y especialmente en el momento de la cosecha-. La fuerza de trabajo familiar adquiere, por lo tanto, mayor importancia que en el caso anterior, y se integra generalmente por el titular de la explotación y uno o dos hijos, además de la ayuda de la esposa en tareas diversas.

Figura 7.9. Productores frutícolas en sus chacras (Tipo 2)



Fuente: Trabajo de campo (2005)

Es justamente debido al proceso de pauperización antes mencionado, que la chacra ha dejado de ser para algunos de estos productores el ingreso principal de la familia, agravando la situación de la explotación y sus posibilidades futuras.

La estrategia de adaptación de estos productores ha pasado por el recurso a la obtención de un ingreso extrapredial. En estos casos dicho ingreso es, por lo general, de menor importancia que en el caso anterior. Entre los titulares de las explotaciones que han alcanzado cierta edad, el mismo consiste en una jubilación estatal aunque otra de las ocupaciones suele ser el empleo público –en el EPRC o el municipio- y también otras tareas como transportista de ganado o el empleo en explotaciones de secano. Ocasionalmente se encuentran también en ellas otras actividades como aserraderos (Figura 7.10).

La diferencia entre los productores, se da por lo general debido a las diferencias en el tipo de ingreso extrapredial de cada uno de ellos. En este sentido, a lo largo del trabajo de campo en la zona pudo observarse cómo algunos productores cuyas actividades paralelas a la de la propia explotación frutícola eran de mayor importancia, han logrado un nivel de ingresos algo superior que se refleja en la posibilidad de contar con maquinaria más nueva o vehículos de mayor calidad (Figura 7.9)³³.

³³ Las diferencias en las fotografías de la figura 7.9 se ven claramente reflejadas en el contexto de las mismas. El productor de la derecha, obtiene además de los ingresos provenientes de la parcela frutícola, de

Figura 7.10. Aserradero de álamos en chacra frutícola (El Zauzal)



Fuente: Trabajo de campo (2005)

A diferencia del grupo anterior, las encuestas realizadas muestran que, aunque este colectivo presenta cierto grado de mecanización, puesto que la mayoría de ellos poseen un tractor, sólo en algunos casos poseen un instrumento tan importante para la actividad como la pulverizadora, y la dotación de herramientas es muy variable incluyendo, por ejemplo, rastra de discos, carro frutero, y en algunos casos desbrozadora, aunque frecuentemente falta un elemento de importancia como el tractor elevador (Figura 7.11-b) para la carga de bines.

Figura 7.11. (a) Pulverizadora para cura de frutales y (b) tractor elevador de bines



Fuente: Trabajo de campo (2005)

Por otra parte, el trabajo de campo permitió observar la antigüedad de la maquinaria (Figura 7.11-a) y, en algunos casos, el importante deterioro sufrido por la misma debido a su antigüedad.³⁴

un pequeño comercio en el pueblo y de una explotación de ganadería extensiva próxima a la zona de regadío, en tanto que el primero de los productores, complementa sus ingresos con la venta de servicios de pulverización, actividad apícola de reducidas dimensiones y venta de productos de huerta en 25 de Mayo.

³⁴ La pulverizadora que ilustra esta página fue tomada en la chacra de un antiguo chacarero de El Zauzal. No obstante la antigüedad de la maquinaria, se trata de un productor que obtiene parte de sus ingresos realizando tareas de cura en otras chacras de la zona, justamente con la maquinaria mostrada en la fotografía. Con ello puede tenerse una idea clara del nivel de mecanización de los productores del área.

Tipo 3

En promedio, estas chacras presentan superficies más reducidas que las de Tipo 1 y 2, (14,6 hectáreas por término medio). Se trata por lo tanto de explotaciones que, en términos comparativos con el Alto valle del río Negro tienen un tamaño adecuado para el desarrollo de la actividad. Sin embargo, debe decirse que dicho promedio está condicionado por la presencia de explotaciones de grandes dimensiones (en torno a 20 hectáreas), junto a otras de tamaño muy reducido. Pero lo más destacable en este sentido es la importancia que adquiere en ellas la superficie de suelo sin utilizar, que alcanza un porcentaje de aproximadamente un 62% de la superficie de las parcelas (trabajo de campo 2005).

El aspecto que quizás mejor caracteriza a este grupo de productores es el hecho de que la fuerza de trabajo es predominantemente familiar. En ese sentido, sólo un 36% de los encuestados incluidos en este grupo respondieron afirmativamente a la pregunta sobre la contratación de mano de obra a lo largo del año. En todos los casos se trata, por otra parte, de mano de obra de carácter temporal con el objetivo de realizar tareas muy concretas a lo largo del año, en particular, la poda y la cosecha. Por otra parte, los productores incluidos en este grupo, tratan de realizar todas las labores culturales que dependen cada temporada de la capacidad financiera del mismo o de las ayudas estatales (poda, fertilización, control de heladas, etc.).

La “producción” frutícola en estas explotaciones está basada en manzanas y peras. Se trata de montes, por lo general antiguos, plantados, con veinte años o más, conducidos bajo la forma tradicional. La atención del monte frutal suele limitarse al riego de las plantas. Los tratamientos fitosanitarios sólo se realizan si existe alguna ayuda estatal con ese objetivo y nunca de modo completo, en caso contrario, no se realizan. Por ese motivo, los montes sufren un franco deterioro y su estado es, en muchos casos, irrecuperable

Foto 7.12. Vivienda y carro frutero (chacra de tipo 3)



Fuente: Trabajo de campo (2005)

Así, el mercado preponderante en esta tipología es el de fruta industria, puesto que su producción no alcanza los niveles de calidad exigidos en el mercado de fruta fresca, disminuyendo los ingresos de la explotación.

En ese orden de cosas, la actividad agrícola no representa la actividad principal de estos productores, en tanto que el trabajo de campo dejó en evidencia que, en los casos en que si lo es, el nivel de vida de las familias se aproxima mucho al de subsistencia. La actividad principal en este caso suele ser el empleo público o trabajos temporales que no permiten ingresos muy importantes, por lo cual la atención de la chacra se ve resentida notablemente. En este sentido, el ingreso extrapredial ayuda a sostener la familia sólo en algunos casos, a través de actividades como el pequeño comercio, empleo público (EPRC), o tareas de servicios rurales en otras chacras, en la construcción o en los campos de ganadería extensiva en el entorno inmediato.

Finalmente, otras características mencionables de este grupo es que se trata, por lo general de personas de avanzada edad, cuyos hijos no han continuado con la explotación o sucesores de los adjudicatarios originales, empobrecidos debido a la propia trayectoria seguida por el área, que continúan usufructuando la explotación. Las carencias propias de estos productores, puestas en evidencia durante el trabajo de campo, dan cuenta de una clara falta de progreso y, probablemente, un deterioro importante de las condiciones de vida en los últimos años. En ese contexto, es fácilmente predecible el destino de este tipo de explotaciones que, debido a su tendencia de franca decadencia pasarán, en un plazo no muy lejano, a engrosar el conjunto de parcelas abandonadas.

Tipo 4

Son parcelas, por lo general, de grandes superficies (algo más de 22 hectáreas en promedio), es decir con dimensiones que superan por lo general a aquellas definidas como Tipo 1 y Tipo 2 y, debido al profundo estado de deterioro productivo de la colonia al momento del trabajo de campo, constituían el grupo mayoritario de explotaciones -53,5%- (Tabla 7.5). Sin embargo, estaban en proceso de abandono o habían abandonado recientemente la actividad productiva al momento del trabajo de campo o estaban en proceso de hacerlo, por lo general, luego de varios años de acusado deterioro de la explotación, algo que pone de manifiesto lo mencionado más arriba en relación con el tamaño de las parcelas como obstáculo para su puesta en marcha en el caso de chacareros con escasos recursos iniciales.

En estos casos, los montes frutales se encuentran muy degradados, y son en su mayoría irrecuperables debido justamente al estado de abandono y falta de los mínimos cuidados. En algunos casos muy concretos se mantiene una mínima actividad, a través de la cual se recolecta fruta con destino a la industria de zumos del alto valle del río Negro. Sin embargo, son más frecuentes otros casos en que la recolección de fruta se realiza por

individuos ajenos a la propiedad, que acceden a la misma a través del préstamo de la parcela para su usufructo. En cualquier caso, se trata de actividades de mera subsistencia para paliar necesidades coyunturales de estos individuos. La fruta así recolectada, es vendida para su industrialización en las plantas jugueras del valle del río Negro.

Figura 7.13. Manzanos en una parcela abandonada



Fuente: Trabajo de campo (2005)

En algunos casos concretos, se trata también de parcelas abandonadas desde hace ya muchos años y que en al momento de la realización del trabajo de campo habían sido adquiridas para actividades tan diferentes del propósito original como mantener ganado vacuno o equino, la cría de animales autóctonos (*ñandú*) o la actividad apícola, al margen de toda intervención en dichas actividades por parte del Ente Provincial del Río Colorado.

A pesar de contar con un ingreso extrapredial³⁵ no han podido o no han sabido solventar el funcionamiento de la explotación y puede decirse, por lo tanto, que han sido “expulsados” de la actividad. Una tendencia que, lamentablemente aparecía como la más probable para el conjunto de las explotaciones en el escenario que estamos describiendo.

Tipo 5

Su presencia en el área de regadío aquí analizada es testimonial (2,4% de la superficie y 2,6% de las parcelas). Concretamente la inclusión de esta categoría en nuestro trabajo guarda relación con la presencia de una empresa en el momento de realizarse el trabajo de campo. A través de la adquisición de cuatro parcelas se estaba en proceso de reacondicionamiento de las mismas para volverlas a su estado de plena producción (Mapa 1).

³⁵ Al igual que para el Tipo 3, se trata de ingresos no muy elevados provenientes de actividades como el empleo rural en otras explotaciones de secano, diverso tipo de trabajos temporales o “changas”, pequeño comercio en el pueblo o incluso empleo público.

En este sentido, debe decirse que se trata de una práctica habitual la presencia de empresas frutícolas, que por lo general provienen del Alto valle del río Negro con el objetivo de alquilar varias parcelas y aprovechar así las plantaciones existentes en los casos en que son recuperables³⁶. Por otra parte, al momento de realizarse el trabajo de campo pudo observarse también la presencia de individuos que habían adquirido parcelas para la implantación de cultivos de cierta novedad en la zona como es el caso de los nogales.

En todo caso, se trata de iniciativas aisladas que no pueden considerarse una tendencia en la zona, sino más bien un reflejo del papel marginal que ha ocupado la misma en el contexto de las zonas de regadío del norte patagónico, en el sentido en que se trata de empresarios que aprovechan la posibilidad circunstancial de utilizar ciertas parcelas productivas y ociosas por falta de capacidad productiva del propietario en el Alto Colorado³⁷.

Finalmente, podrían incluirse en este grupo un número muy reducido de nuevos actores en la zona que, tras la adquisición de muy grandes extensiones han comenzado a implantar frutales, especialmente peras y viñedos al sur de El Zauzal³⁸ pero como se ha mencionado en el apartado metodológico, no constituyen el actor central, aunque su presencia se analiza en otro lugar en esta tesis.

4. La inserción de los productores en la fruticultura norpatagónica

4.1. El ámbito territorial de la *filière* frutícola del norte patagónico

El ámbito territorial sobre el que se despliega fundamentalmente la *filière* frutícola del norte patagónico son los valles irrigados de los ríos Negro y Colorado. Más concretamente, se trata de cinco áreas de regadío³⁹ –dos sobre el Colorado y tres sobre el Negro- (Mapa 7.2) entre las que claramente sobresale el Alto valle del río Negro

En ese contexto, el Alto valle del río Negro (AVRN) y su continuación, tanto aguas abajo, hacia el valle medio, como aguas arriba hacia sus tributarios –el Neuquén y el Limay- constituye el centro neurálgico de la actividad, no sólo por las dimensiones de sus valles irrigados, ampliamente superiores a las demás zonas frutícolas (Tabla 7.6), sino también porque allí se concentra el grueso de la actividad posterior a la cosecha –empaques, frío e industrialización de la fruta-.

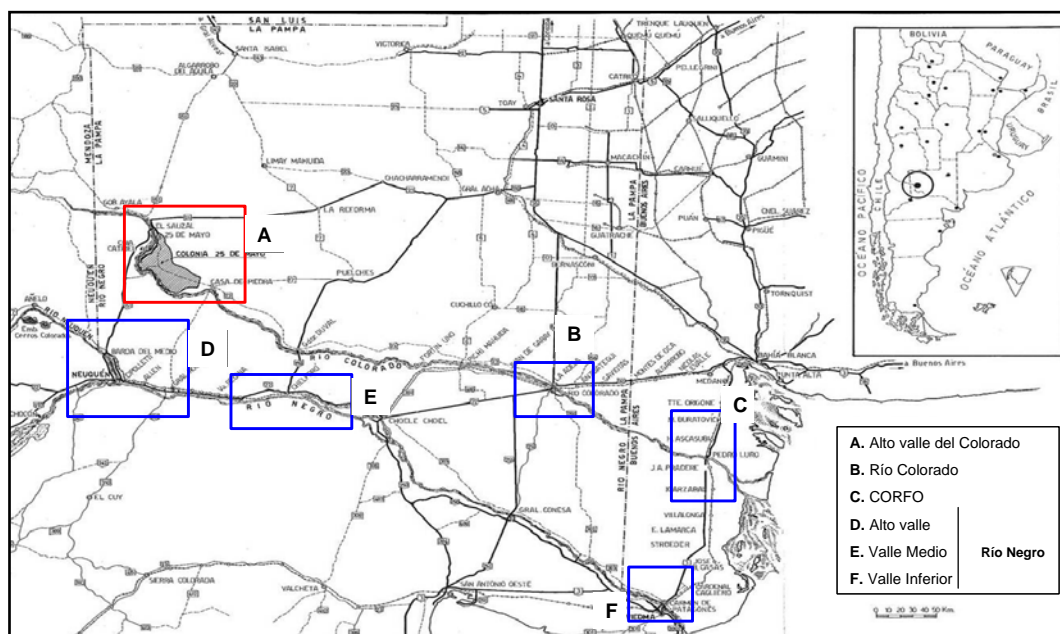
³⁶ Al momento de realizarse el trabajo de campo se constató la presencia de dos de estas empresas en la Ampliación de la Colonia El Zauzal.

³⁷ En ese sentido, uno de los productores con mayor importancia en la zona debido a que había llegado a contar con cuatro parcelas, había alquilado las mismas a una empresa rionegrina por falta de capacidad productiva sostenida durante las últimas temporadas.

³⁸ Se trata de empresas localizadas en la denominada Sección V, es decir, la de más reciente habilitación.

³⁹ En el área de CORFO-Río Colorado, en la provincia de Buenos Aires, siendo una de las más importantes en extensión, el tipo de cultivos predominantes no es la fruticultura sino las pasturas para forrajes, horticultura, etc.

Mapa 7.2. Las áreas irrigadas del norte patagónico



Fuente: Elaboración propia

Tabla 7.6. Superficies bajo riego en el norte patagónico

	Provincia	Sup. Proyectada	Sistematizada / Regable / con derecho a riego	Bajo Riego
AVRC (1)	La Pampa	50.000	16.600	4.800
Río Colorado (2)	Río Negro	19.000	9.200	2800
AVRN (3)	Río Negro	65.000	64.500	64.500
CORFO (4)	Buenos Aires	s/d	140.000	100.000
IDEVI (5)	Río Negro	40.000	20.000	7120

Fuente: (1) Elaboración propia con datos proporcionados por el EPRC e información recogida mediante encuestas (Datos a 2005), (2) INTEC-ACE (2001), (3) Peri, G. (2004), (4) Gorenstein, G. (coord.) (2005), (5) http://www.viedma.infovyp.com.ar/estructura_idevi.

En ese sentido, si se atiende a la localización de los galpones de empaque de fruta puede observarse, según datos del Censo Agroindustrial (2001)⁴⁰ que las cuatro ciudades más importantes desde el punto de vista de la actividad del valle –General Roca, Villa Regina, Cipolletti y Allen- concentran más de la mitad de los galpones de empaque de la provincia -53,3%- . Pero además, el volumen de fruta procesada por los mismos representa una proporción aún mayor, puesto que en conjunto alcanzan el 70,7% de la fruta procesada para el mercado interno, el 75,4% de la enviada a exportación y el 72,4% de la ingresada en las plantas industriales.

En el caso de los frigoríficos, y según la misma fuente, se presenta una situación similar, toda vez que en esas mismas cuatro ciudades se localizan el 60,1% del total de frigoríficos del sector frutícola, al tiempo que representan el 59,6% de la capacidad total de almacenamiento bajo atmósfera controlada.

⁴⁰ Secretaría de Estado de Fruticultura de la provincia de Río Negro.

Finalmente, La localización en esa zona de las principales empresas exportadoras –Grupo Bocchi, Tres Ases, Zettone y Sabbag, Kleppe o G. Mc Donald- especialmente concentradas en Cipolletti, General Roca y Allen, la convierte en el centro decisional donde se definen los precios y, en general las condiciones de mercado para cada temporada.

4.2. Estructura básica de la *filière* frutícola en el norte patagónico

La *filière*⁴¹ en la que necesariamente deben insertarse los productores frutícolas del Alto Colorado puede definirse como un contexto altamente complejo y competitivo, en el que no sólo se enfrentan a productores de mayor capacidad productiva, sino también a un escenario de alta concentración económica de los agentes ubicados en los eslabones finales que, por lo tanto, mantienen una importante cuota de poder a la hora de establecer tanto los precios como las condiciones de negociación del producto.

De ese modo, y una vez descritas en el apartado anterior las características básicas de las explotaciones frutícolas del Alto Colorado, se intenta presentar aquí las características básicas del escenario en el que deben insertarse los chacareros frutícolas del Alto Colorado.

En ese sentido, un primer elemento a tener en cuenta es que la *filière* frutícola del norte patagónico ha ido modificándose a través del tiempo dando lugar a profundas modificaciones Merli y Nogués (1996) entre las que pueden destacarse dos en la configuración de las condiciones estructurales del mismo. Por un lado, un paulatino proceso de incorporación tecnológica que ha llevado al control del circuito por parte de los agentes ubicados en el último eslabón de la cadena, en particular, las grandes empresas exportadoras y, por otro, un proceso de integración vertical “hacia delante” y “hacia atrás” que ha permitido a algunos de los actores del circuito participar en más de uno de las etapas del mismo.

⁴¹ Como señala P. Lavarello (2004), el concepto de *filière*, de gran desarrollo en la literatura francesa de organización industrial, no tiene traducción al español. En pocas palabras, el concepto alude a dos tipos de aspectos relacionados (Gutman y Gorenstein, 2003:568): por un lado, hace referencia a las cadenas técnicas seguidas por un producto dentro del sistema producción-transformación-distribución y los diferentes flujos ligados a estas fases, por otro, comprende también el análisis de los mecanismos de regulación (estructura de los mercados, tecnologías, la intervención del Estado), haciendo hincapié en la “competencia heterogénea” entre agentes con poder de mercado diferente, para interpretar los centros de comando, los mecanismos de transmisión de órdenes y los puntos de regulación de la cadena productiva. Se diferencia así de la idea de “subsistema” desarrollada por P. Levin (1974) y de la idea de “circuito productivo” (Manzanal y Rofman, 1989, Rofman, 1999) en el hecho de que ésta última, al articularse dentro del concepto más amplio de sistema económico, centra su atención también en “el desarrollo de relaciones directas de acumulación que producen y reproducen poderes económicos asimétricos entre las empresas intervinientes. Sin embargo, a lo largo del texto se utilizan aquí indistintamente las nociones de *filière* y circuito productivo toda vez que ello no afecta sustancialmente el análisis que se pretende realizar y, en cambio, permite evitar una reiteración abusiva del primero de estos conceptos.

Desde el punto de vista del pequeño productor frutícola y, muy especialmente, de los que aquí nos ocupan, ello ha tenido dos tipos de consecuencias que han condicionado fuertemente su participación en el sistema. Por un lado, ha dado lugar a la configuración un mercado oligopsónico en el que las condiciones de negociación le son muy desfavorables y, por otro lado, se ha configurado un estrato de productores capitalizados frente a los cuales resulta muy complejo competir, tanto en volúmenes, como en calidad.

En lo que sigue, y a través de un breve repaso histórico de las transformaciones sufridas por circuito productivo frutícola se comentan ambos procesos, para analizar, posteriormente, el proceso concreto de inserción de los chacareros del Alto Colorado en el mismo, a partir de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo de esta investigación.

4.2.1. Configuración del circuito productivo y surgimiento del capital oligopsónico nacional

Básicamente, la evolución histórica que llevó a la configuración actual del circuito productivo frutícola en el río Negro puede dividirse en tres grandes etapas (Merli y Nogués, 1996; De Jong, 1995):

- Durante la primera de ellas –entre las décadas de 1930 y 1960 aproximadamente- el sistema se conformaba por un eslabonamiento simple que incluía la producción en la parcela, el empaque de la fruta y su transporte, sin tratamiento previo de enfriado, por ferrocarril -con el consiguiente riesgo de pérdida de calidad- a los frigoríficos de Buenos Aires. Durante gran parte de ese período, hasta 1948, el mercado estuvo controlado por la firma inglesa AFD (*Argentine Fruit Distributors*) que comercializaba la mayor parte de la producción al tiempo que prestaba servicio de empaque a terceros (Bandieri y Blanco, 1994:31). A partir de ese momento, la paulatina retirada de la AFD⁴² hizo que el lugar dejado por la misma fuese ocupado inicialmente por pequeñas plantas de empaque de productores locales y por empresas dedicadas a la comercialización de Buenos Aires y Bahía Blanca (Merli y Nogués, 1996, De Jong, 1995).

- En la década de los '60, y en el marco del auge de las políticas desarrollistas, tuvo lugar la construcción de un creciente número de plantas frigoríficas a partir del otorgamiento de créditos subsidiados. Esa política tuvo como consecuencia un importante reforzamiento del papel del nuevo sector empacador comercializador (Bandieri y Blanco, 1994:32).

⁴² Como señalan las autoras citadas, a partir de ese momento, la nacionalización de los ferrocarriles entre 1946 y 1947 por parte del presidente J.D. Perón, hizo que la AFD, asociada a la línea de ferrocarril del Sud, de capitales también británicos, se transformara en una compañía estatal bajo el nombre de Distribuidora Argentina de Frutas y, posteriormente, fuera perdiendo fuerza rápidamente frente al conjunto de empresas nacionales que ya comenzaba a operar en el valle.

Por un lado, porque la misma contribuyó, de una manera fundamental, a la capitalización de esos agentes económicos. Pero, por otra parte, porque la incorporación tecnológica modificó sensiblemente las características del circuito productivo frutícola en un sentido que actuaba claramente en su favor.

Ahora, sólo una parte de la fruta cosechada era trasladada a los galpones de empaque, dependiendo de las condiciones del mercado en el momento de la recogida, de modo que la fruta no embalada era enviada para su conservación en las cámaras frigoríficas locales, permitiendo procesar un mayor volumen de fruta a un ritmo regular. Pero, sobre todo, la integración funcional de galpones de empaque y frigoríficos en unidades productivas individuales Merli y Nogués (1996:51) fortaleció al sector empresarial, que pudo así controlar la oferta de fruta a espera de mejores precios, mantener la calidad de la misma en momentos de conflictos laborales y solucionar problemas de sobreproducción de insumos para los galpones de empaque.

- Durante la segunda mitad de los '70 se produjo un nuevo avance en el proceso de innovación tecnológica que contribuyó también a modificar las condiciones estructurales del circuito, complejizándolo mediante la aparición de un nuevo tipo de agentes económicos. La puesta en práctica de métodos más estrictos de clasificación de fruta con destino a mercados con mayores exigencias de calidad, trajo como consecuencia mayores volúmenes de producción clasificada como “descarte” y, con ello adquirió una relevancia creciente la industrialización de manzanas y peras. De ese modo, si en el período 1972-1976 se destinaba a esta etapa un promedio del 24% de la producción, durante la década de los '80, ya más del 40% de la producción se orientaba a la industria (Merli y Nogués, 1996:51).

Por otra parte, también durante la década de los '80 comienzan a tomar importancia las cámaras frigoríficas de atmósfera controlada, que permiten conservar la fruta por un período más prolongado de tiempo permitiendo, por un lado, atender la demanda de un mayor número de mercados y, por otro, formular unas previsiones de comercialización de corto, mediano y largo plazo más ajustadas, reforzando, una vez más, el poder del sector empresarial.

4.2.2. Integración vertical y nuevos agentes económicos

Junto a las importantes transformaciones tecnológicas que tuvieron lugar desde la segunda posguerra tanto en el ámbito de la producción –mecanización-, el transporte –reemplazo del ferrocarril por el camión – y, sobre todo, en el proceso de embalaje y acondicionamiento de la fruta y desarrollo de la red de frío, se produjo también, durante las décadas de 1970 y 1980, un proceso de integración vertical en dos sentidos diferentes, es decir, hacia atrás y hacia adelante.

El primero de esos procesos consistió, fundamentalmente, en la integración de la etapa productiva por parte de las principales empresas exportadoras. La necesidad de afrontar la creciente competencia de otros productores del Hemisferio Sur hacia fines de la década de 1960 (Bandieri y Blanco, 1994, De Jong, 1996) las forzó a incorporar la producción mediante la adquisición de importantes superficies de montes frutales.

La estrategia apuntaba, por un lado, a asegurar la calidad y homogeneidad del producto y, por otro a lograr un abastecimiento constante y regular de la demanda (Merli y Nogués, 1996:56)⁴³. Es así como, la distribución espacial⁴⁴ y el tamaño de las chacras adquiridas por las grandes empresas tendió a minimizar los riesgos climáticos y a permitir la utilización plena de equipos técnicos completos Bandieri y Blanco (1994:35). El proceso se profundizó al punto que las principales empresas exportadoras alcanzaban ya en la década de los '90 más del 40% de su producción propia –Tres Ases, 40%, Moño Azul, entre 60 y 70%, Kleppe, 90%, Gasparri, 90%-y con ello, el avance en la integración de la actividad terminó por conducir a un creciente proceso de diferenciación en el capital y en la calidad de la fruta producida (Bandieri y Blanco, 1994:35).

Junto al proceso anterior, se dio también otro de integración “hacia adelante”, protagonizado por productores medianos y grandes, que constituyen lo que se identifica hoy en día como los productores “parcialmente integrados”. Se trata de productores con explotaciones cuyas superficies van, aproximadamente, desde las 15 hectáreas hasta más de 30 (Manzanal y Rofman, 1989, Marqués, 1994, De Jong, 1996), para quienes la producción primaria continúa siendo la más importante (Castello, et.al. 1989:222), pero que fueron incorporando el empaque, el frío y la comercialización interna. Se caracterizan por el hecho de que no cuentan con cadenas largas de frío ni estructuras de comercialización externa (De Jong, 1996:123), además de producir calidades poco uniformes y por el predominio de “montes tradicionales”, sin embargo, tienen un mayor acceso a la información, al sistema financiero y una mejor relación con los servicios de extensión, que les permite practicar las labores culturales requeridas y renovar, paulatinamente las viejas plantaciones por montes compactos libres y espaldera (Manzanal y Rofman, 1989, Castello, et.al., 1989)

De esa manera, al margen de esos procesos quedó un tercer tipo de productor “independiente” que constituye un conjunto bastante heterogéneo de agentes económicos. Algunos de ellos están en condiciones de obtener tasas de ganancia positivas en función de las condiciones de cada temporada (De Jong, 1996:120), pero, por lo general, han estado

⁴³ Para G. De Jong (1996: 119), ese proceso resulta, en realidad, de la “contradicción entre la necesidad de mejorar la calidad para competir en tiempo y forma en el mercado en un sentido y la baja de los precios pagados al productor independiente en el otro”.

⁴⁴ Como señalan las autoras citadas, las chacras se situaron invariablemente por encima de las 10 hectáreas de superficie y se tendió a seleccionarlas de manera que se formasen con ellas núcleos de chacras contiguas o próximas que permitiesen una mejor utilización de máquinas y personal, aunque a una distancia suficiente como para que no se viesen afectados simultáneamente en caso de granizo, heladas, etc.

afectados por largos períodos de baja rentabilidad que ha provocado el recurso a la implementación de “prácticas culturales restringidas” (De Jong, 1996) o, en casos extremos, “el abandono de labores culturales básicas tales como la fertilización, el control de plagas y enfermedades, raleo, poda, tutorado o control de heladas” (Manzanal y Rofman, 1989:129)

4.2.3. Articulación interna y nuevas relaciones de producción en la fruticultura norpatagónica

Los procesos anteriores dieron lugar a un escenario extremadamente complejo para los productores frutícolas independientes, cuyas principales dificultades pueden resumirse en los siguientes tres factores:

- En primer lugar, la incorporación de innovaciones, fundamentalmente por parte de las principales empresas exportadoras, que invirtieron con el propósito de modernizar la etapa de empaque y frío y de integrarla a la del transporte y la comercialización (Castello, et.al., 1989:217) terminó así por configurar un mercado claramente oligopsónico, en el que la concentración espacial, técnica y económica favorece a estos agentes económicos el control de una mayor proporción del excedente (Merli y Nogués, 1996:41).

- En segundo lugar, los intensos procesos de integración vertical hacia atrás provocó que, en los últimos años, las empresas líderes consolidaran su poder de negociación ante los productores independientes y medianamente integrados (Merli y Nogués, 1996: 57). Esa consolidación tuvo lugar mediante el aumento de las ganancias extraordinarias como consecuencia de la posibilidad de incrementar el control de los precios pagado a los productores independientes que vieron así aún más deteriorada su posición (De Jong, 1996:118) .

- En tercer lugar, los procesos de integración “hacia delante” de los productores mejor posicionados puso en una situación aún más compleja a los pequeños productores frutícolas al consolidar la posición de un conjunto de productores semi-integrados con fuerte capacidad competitiva en el mercado.

Esos procesos han dejado lugar a las siguientes tres formas predominantes de articulación de los pequeños y medianos productores independientes con el sistema productivo frutícola regional:

- Por un lado, muchos de ellos ingresan en el ámbito de una estrategia de contratación de la producción seguida por algunas empresas empacadoras, por la cual “el productor aparece totalmente regulado por el empacador, quien fija su precio, entrega insumos, hace control técnico y recibe la producción con un precio indicativo conversado”. De esa manera, en el momento en que el productor vende su fruta percibe un ingreso del que, descontados los gastos necesarios para producir, le permite retener una renta

equivalente a la de un capataz, con lo cual, es como si desempeñara ese rol en su propia chacra bajo el control del empacador. Así, en pocas palabras, el resultado para la pequeña explotación consiste en una mayor productividad acompañada también de una mayor transferencia de excedentes (De Jong, 1996).

- Pero por otra parte, un gran número de productores independientes todavía mayoritario (De Jong, 1996) continúan entregando su fruta en consignación del mismo modo que en tiempos de la AFD. Sin embargo, el mecanismo actual presenta una importante diferencia en relación con el desarrollado en aquel momento. En el caso de la AFD, si bien controlaba la formación de precios, también aseguraba a los productores familiares cierto grado de acumulación que les permitiera su reproducción como tales (Bandieri y Blanco, 1994:34).

Sin embargo en la actualidad, el capital comercial oligopsónico, a partir de la capacidad de negociación que obtenida mediante la paulatina incorporación de innovaciones tecnológicas, por un lado, y el hecho de contar con su propia producción, por otro, comenzó a ampliar los plazos de liquidación del producto, abonando al productor en cuotas mensuales que superan, por lo general, el año de cosechada y entregada la fruta. Es así como el chacarero continúa financiando el proceso comercial y asumiendo el riesgo empresario, con el agravante de la prolongación del plazo de cobro y su consecuencia sobre la disminución del precio en sentido amplio con la consecuencia, antes comentada, de su progresiva descapitalización (Bandieri y Blanco, 1994).

- Una tercera estrategia de inserción de los pequeños productores frutícolas es a través del envío de fruta a las empresas industriales. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que la fruta recibida por el eslabón industrial, además de provenir de la clasificación de los galpones de empaque lo hace directamente, y sin clasificación previa, de las chacras de los pequeños productores independientes y descapitalizados que habían quedado fuera del proceso de capitalización durante la década anterior y, en consecuencia, de los cambios técnicos para obtener un producto de la calidad exigida por los galpones.

En ese sentido, como señalan Merli y Nogués (1996:54) la industria de jugos contribuyó al mantenimiento dentro del circuito de productores excluidos de la incorporación tecnológica absorbiendo el creciente porcentaje de fruta de descarte derivado de los sistemas más estrictos de clasificación aunque sin evitar un progresivo proceso de descapitalización de esos productores como consecuencia de la importante diferencia en los valores percibidos por el kilogramo de producto en el mercado de fruta industria en relación con el de fruta en fresco (Tabla, 7.7).

Tabla 7.7. Evolución de los precios de manzana y pera pagados al productor

	Destino	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Manzana	Consumo en fresco	0,31	0,34	0,23	0,13	0,29	0,23	0,19	0,34	0,29	0,24
	Industria (Pulpa /zumos)	0,13	0,07	0,05	0,04	0,09	0,04	0,09	s/d	0,13	0,07
Pera	Consumo en fresco	0,26	0,22	0,22	0,19	0,19	0,19	0,19	0,27	0,31	0,24
	Industria (Pulpa /zumos)	0,06	0,07	0,04	0,06	0,03	0,03	0,09	0,16	0,13	0,08

Fuente: Instituto de Desarrollo Regional (Provincia de Mendoza)

4.3. Condiciones de inserción de los productores frutícola del Alto Colorado en el circuito productivo regional

De la breve revisión histórica de las etapas seguidas en la estructuración de la *filière* frutícola norpatagónica resulta evidente que la puesta en marcha del proyecto de regadío del Alto Colorado tuvo lugar en momentos en que esas transformaciones comenzaban a producirse, en tanto que ya en la etapa en que debía producirse el “despegue” del desarrollo en la zona –décadas de 1970 y 1980- el circuito productivo frutícola ya había consolidado prácticamente las características comentadas más arriba.

De esa manera, y tal como se plantea en las hipótesis de partida de esta investigación, el chacarero frutícola pampeano, como consecuencia de las dinámicas endógenas al territorio –determinadas por las políticas públicas seguidas, así como por la configuración del contexto institucional y las características asumidas por las relaciones sociales dentro del área-, se enfrentó a unas posibilidades muy limitadas de inserción en un contexto tan complejo y competitivo como el descrito más arriba.

En ese sentido, puede decirse que compartió las características del sector más desfavorecido entre los productores independientes del Alto valle del río Negro, es decir, las de un productor empobrecido, con prácticas de cultivo restringidas y falta de innovación tecnológica que fueron deteriorando paulatinamente su participación en el mercado, lo que justifica la tipología de explotaciones analizada en el apartado anterior.

De esa manera, el productor del Colorado debía enfrentar, por un lado, las condiciones desfavorables impuestas, no tanto por los grandes comercializadores, con los cuales no tenía, por sus propias condiciones, relación alguna, sino por todo un conjunto de agentes económicos tales como empacadores, intermediarios, etc., y, por otro lado, debía competir, como hemos visto, con un número nada de despreciable de productores fuertemente competitivos.

Durante el trabajo de campo se detectaron dos formas predominantes de acceso al mercado frutícola regional.

Por un lado, unos pocos productores, en particular, aquellos incluidos en el “tipo 1” en el apartado anterior, venden gran parte de su producción a empacadores del valle de río Negro, es decir, en el mercado de “primera venta” de fruta en fresco y, por otro, la mayor parte de los productores con algún grado de actividad, derivan su fruta al mercado de la industria.

De ese modo, si bien las condiciones de ambos grupos resultan claramente marginales desde el punto de vista de su articulación con el mercado frutícola regional, por las condiciones del mismo analizadas más arriba, también pueden observarse importantes diferencias entre ellos.

En el primero de estos casos se establece una relación contractual entre el productor y el empacador con características similares a la agricultura por contrato del valle de río Negro. Sin embargo, el control aunque el control del empacador sobre el productor no llega a ser total, por ejemplo, en relación con el control técnico de la explotación. Con este tipo de contratos, el empacador, si el monte del chacarero le parece aceptable, “financia”, por un lado, las tareas necesarias para obtener una buena cosecha y, por otro, la cosecha propiamente dicha mediante adelantos de dinero en efectivo.

En este caso, como señala uno de los chacareros entrevistados en 25 de Mayo, los empacadores “vienen, te miran el monte, ven que tenés y entonces te hacen una oferta y ahí podés empezar a hacer el contrato si estás muy apurado de plata... ese no es un buen contrato... porque el tipo también juega con tu necesidad. Entonces ahí te larga unos mangos⁴⁵, porque uno necesita mucho ahí para dos cosas: para las curas y para el raleo. Son curas previas a la cosecha, porque vos empezás a hacer tratamientos sanitarios en agosto... pero la guita empieza a fluir después del 24/25 de Octubre, cuando los tipos vieron que tenés fruta arriba de los árboles, entonces empieza la guita para que ralees, por ejemplo, pero la guita es para el monte, no es para vos”.

Llegado el momento de la cosecha, la misma se financia mediante adelantos de dinero por los bins que van siendo entregados. En ese sentido, si bien existen problemas de cobro, el productor tiene la posibilidad de dejar de entregar la fruta si no recibe los adelantos para poder pagarles, a su vez, a los cosecheros y, de ese modo, el sistema continúa funcionando. Sin embargo, el problema para el productor comienza una vez terminada la cosecha, puesto que a partir de ese momento el productor no tiene ya nada para presionar al empacador.

La cosecha se realiza entre enero y marzo, de ese modo, habitualmente los pagos comienzan a hacerse por cuotas en abril y terminan en octubre. Como señala el entrevistado, las cuotas no son estrictamente mensuales y dependen de manera importante del mercado al que se orienta la fruta entregada: “si estás muy vinculado a la exportación

⁴⁵ “Mangos”, al igual que “guita” o “plata”, son el equivalente a “dinero” en lenguaje coloquial.

cobrás un poco antes, si estás vinculado al mercado de Brasil, cobrás más a lo largo del año porque te van a decir que exportan todo el año, si estás vinculado al mercado interno vas a cobrar más bien hacia fin de año. Depende de cómo estés vinculado, esto es así”.

En resumen, la capacidad de negociación de estos actores es francamente muy reducida, y los esfuerzos necesarios para lograr cobrar en tiempo y forma los diversos ítems pautados con el empacador son muy importantes y agravados por las distancias y la imposibilidad consiguiente de un contacto cotidiano.

Sin embargo, y tal como se señalara más arriba, estos productores logran, por lo general, mantener cierta rentabilidad que les permite mantener el monte en condiciones aceptables de producción y alguna rentabilidad con la cual complementar sus ingresos. Por otra parte, y tal como sucediera en el caso del productor antes citado, también logran firmar contratos o establecer mecanismos financieros –como por ejemplo, acordar la entrega de cheques de pago diferido⁴⁶- que les permiten asegurar mínimamente el cumplimiento del contrato por parte del empresario empacador.

La mayor parte de los productores, sin embargo, venden su fruta a las empresas productoras de zumos –las “jugueras”- fundamentalmente, como hemos comentado antes, por dos motivos. En primer lugar, porque el estado de los montes frutales no les permite producir una fruta con otros destinos, y por otra parte, porque en ese mercado el cobro se hace al contado y, a pesar de la importante diferencia de precio, ello permite solventar los gastos cotidianos del grupo familiar.

Durante el trabajo de campo se tuvo oportunidad de observar también en el terreno las condiciones de inserción de estos productores. Más concretamente, se entrevistó a un chacarero que, debido a los bajos ingresos de su explotación, trabajaba, al igual que algunos otros productores locales, para una empresa “juguera” del valle de río Negro desde hacía un par de temporadas.

De manera esquemática, en este caso, la transacción se realiza de la siguiente manera⁴⁷:

En primer lugar, son las propias empresas productoras de zumos las que, en función de la necesidad de fruta y de la oferta en el valle del río Negro, acuden a la zona en busca de la producción local. En palabras del propio entrevistado, “ellos vienen y

⁴⁶ Según la información obtenida durante la entrevista, se trata de cheques postdatado de curso legal que tiene la ventaja de que el emisor del mismo no puede dar de baja la cuenta bancaria hasta que los cheques no hayan sido abonados.

⁴⁷ El trabajo de campo realizado en 2005 se hizo coincidir con el período de cosecha en la zona, lo que permitió la observación directa de estos procesos. Aunque la llegada al terreno en el momento de mayor actividad en la zona dificultó la tarea de concertar las entrevistas con los informantes clave, permitió profundizar las mismas y entrar más fácilmente en la interrogación por ciertos aspectos surgidos durante la observación de este proceso en el propio terreno. Del mismo modo, ello hizo posible captar las fotografías que ilustran el presente apartado.

recorren los chacareros.... viene un recorredor que es el comprador.... lo mandan a comprar y a recorrer y juntan una cierta cantidad de chacareros y de fruta y cuando hacen un cierto volumen de fruta para comprar, mandan bines”.

Figura 7.14. Movimiento de bines durante la cosecha en El Zauzal



Fuente: Trabajo de campo (2005)

En ese contexto, la tarea del chacarero entrevistado, luego de contratado por la empresa consiste en organizar *in situ* la recogida de fruta en las chacras previamente visitadas por el representante de la empresa, para lo cual distribuye los bines según las necesidades de cada uno. Una vez rellenos los bines (Figura 7.14-c) se avisa a los camiones de la empresa que comienzan a llegar para posteriormente cargarlos en los camiones enviados por la empresa. (Figura 7.14-a y b). Cuenta, para el desarrollo de la tarea con un antiguo tractor de su propiedad además del instrumento necesario para la carga de bines en el camión -la torre de carga-, por la cual paga un alquiler a otro chacarero que, en el momento del trabajo de campo había logrado que pagase la propia empresa. En este caso, las condiciones establecidas por los empresarios son aún más duras, tal como pone de manifiesto el propio chacarero entrevistado al señalar que “el pago se hace semanalmente, pero acá los precios los pone la empresa, no se negocian... por ahí cuando no tienen fruta... ahí si puede ser...”

Pero además, a diferencia del caso anterior, la transacción se hace informalmente, sin ningún tipo de resguardos o garantías para quien entrega la fruta. En este sentido, el entrevistado señalaba: “ (...) nadie garantiza nada... yo anoto en una libreta lo que cargo, pero no hay recibo ni documento... pero no queda otra... si estuviéramos en condiciones de

pagar los impuestos y tener un talonario, si... eso sería la garantía para nosotros... pero yo para pagar eso necesito 20 hectáreas de fruta... que tampoco me servirían”.

Como resumen de todo lo anterior, puede decirse que la dimensión de los desafíos estructurales planteados por la conformación misma del circuito productivo frutícola imponía fuertes exigencias al territorio desde el punto de vista de las condiciones y dinámicas endógenas necesarias para afrontarlos.

Como se comenta en la presentación de esta Tesis, el punto de partida parecía auspicioso. Por un lado, El Zauzal contó con parcelas, en principio, adecuadas para el desarrollo de la actividad, por otro, se instaló en la zona una institución exclusivamente orientada al desarrollo del área y, supuestamente, con capacidad de acción sobre la cuenca en su conjunto y, finalmente, el Alto Colorado constituía un proyecto estratégico de La Pampa, con lo que debía contar con todo el apoyo de las políticas públicas del Estado provincial. Ese conjunto de elementos creaban, teóricamente, las condiciones para la búsqueda de alternativas posibles en el marco estructural dibujado.

Sin embargo, los sucesos no siguieron el camino planeado. Como hemos visto, las políticas públicas se caracterizaron, sobre todo, por sus contradicciones internas, que atentaron a cada paso contra el proyecto. Pero por otra parte, y como se plantea en los capítulos siguientes, la supuesta “colonia” que se formaba, nunca funcionó como tal sino que estuvo marcada por fuertes divisiones internas y, finalmente, el contexto institucional local careció de la coherencia necesaria para sostener el proyecto local.

Son todos aspectos que se tratarán en los tres capítulos finales de esta Tesis. Mientras tanto, en el apartado siguiente, completaremos la presentación de los nuevos agentes presentes en la zona desde finales de la década de 1990.

5. El *agribusiness* en el Alto valle del Colorado

Como se comentara en el capítulo anterior, la Ley de Colonización Privada de 1995, agotó definitivamente la política pública orientada a impulsar la creación de un modelo productivo basado en pequeñas y medianas explotaciones frutícolas, a semejanza del Alto valle del río Negro.

El nuevo marco legal –la Ley 1670/95– creó la posibilidad de comprar tierras en grandes extensiones y, con ello, abrió el juego a un nuevo agente económico en la agricultura local, presente ya en la Argentina en diversos escenarios regionales tales como la región pampeana, el Alto valle de río Negro o el Noroeste y especializados en cereales y oleaginosas, frutas y hortalizas respectivamente (Reboratti, 1990:151).

Entre los nuevos inversores en el negocio del regadío en el Alto Colorado, pueden identificarse básicamente dos tipos de actores: por un lado, emprendedores locales, con una

larga trayectoria de permanencia en la zona pero dedicados a otras actividades, en particular servicios a las empresas petroleras que desarrollan su actividad en la potente cuenca neuquina y en las nuevas áreas petrolíferas de la provincia de La Pampa. Por otro lado, se incorporaron también a la actividad inversores extrarregionales afincados también en la zona como consecuencia de su participación en el negocio petrolero, tales como Petroquímica Comodoro Rivadavia (PCR), Gas Medanita o Albanesi S.A. En otras palabras, el perfil de los nuevos productores agrícolas se encuadra claramente en la modalidad de manejo agrario conocida como *agribusiness* o “agronegocio”.

El objetivo del presente apartado consiste así en realizar una breve descripción de los mismos que permita completar el panorama de los agentes económicos presentes en la zona en la actualidad. Dicha descripción se basa en las entrevistas realizadas a los mismos en diferentes etapas del trabajo de campo, entre 2002 y 2005, en los que se abordan diversas cuestiones. Sin embargo, y toda vez que estos actores no juegan un papel central en el planteo de la Tesis, por los motivos comentados en la presentación de la misma, esa descripción se centrará en destacar los rasgos fundamentales de su actividad productiva en la zona. De ese modo, con ello se obtiene una perspectiva básica del nuevo perfil productivo que comienza a dibujarse en la zona y, en todo caso, de los nuevos desafíos que esa tendencia plantea.

5.1. Características principales y localización en 25 de Mayo

El modelo de negocio agrario denominado *agribusiness* constituye una estrategia productiva que ha sido definida como “(...) la producción empresarial a gran escala, dirigida a la producción en serie de cultivos dirigidos mayormente a la exportación” (Reboratti, 1990:147).

Sus características principales, y que son, en líneas generales, las que reúnen las nuevas explotaciones agrícolas desarrolladas con particular fuerza con la Ley de colonización privada, son las siguientes:

a. El capital original empleado en la producción agrícola o agropecuaria no es, por lo general, específicamente agrícola y es dedicado a la producción agraria casi exclusivamente bajo criterios de eficiencia de los retornos generados por la actividad.

b. El *agribusiness* es un modelo agrario capital intensivo y tendiente a la rápida innovación tecnológica en función de la racionalidad productiva con que se maneja la explotación.

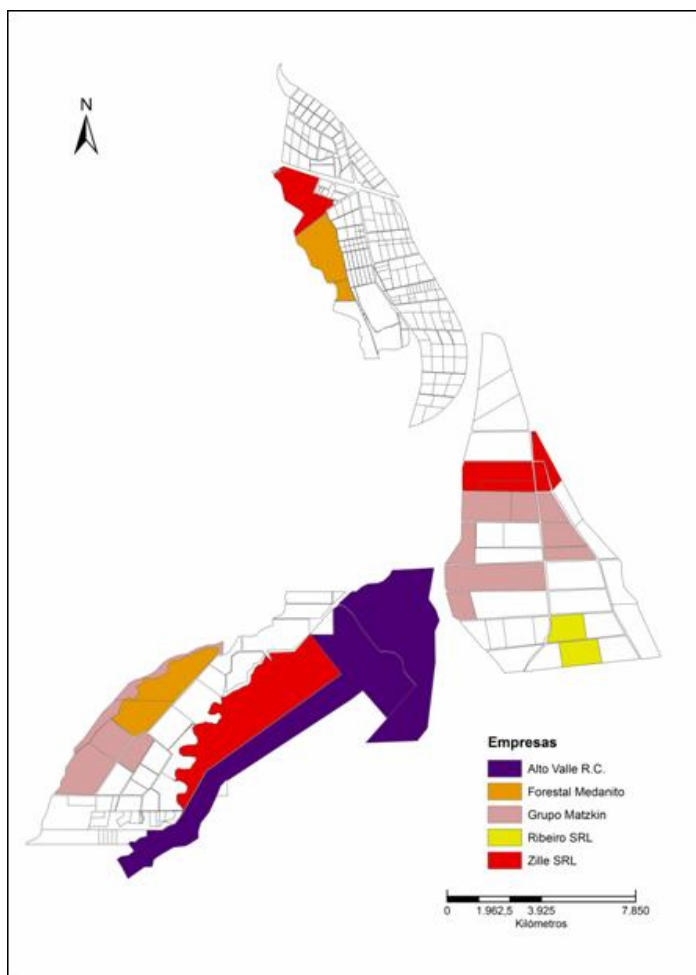
c. Por el mismo motivo, la mano de obra utilizada no suele ser importante, sobre todo en relación con la importancia de la explotación y los volúmenes producidos. Por otra parte, se distinguen por lo general en estas empresas dos tipos de mano de obra: calificada, a cargo de tareas como la administración y el desarrollo productivo –ingenieros

agrónomos, técnicos agropecuarios, contadores, etc.- y temporaria, ocupada cuando la producción lo requiere.

d. Finalmente, en este tipo productivo no existen familias ni como propietarias, ni como trabajadoras ni viviendo en el establecimiento, dado que “el fin es producir y no reproducir”.

Un primer dato a destacar consiste en que, si bien la superficie de tierra adquirida para los nuevos emprendimientos es muy importante, el número de empresas propietarias es muy escaso. En otras palabras, el rápido avance en la ocupación de tierras dio lugar a un importante proceso de concentración de la tierra en muy pocas manos.

Mapa 7.3. Localización de empresas agroindustriales en el Alto valle del Colorado (Secciones I y V)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del EPRC y Dirección General de Catastro (Provincia de La Pampa)

En efecto, la tierra incorporada, suma un total de 8851,7 hectáreas (Tabla 7.8), adquiridas por sólo cinco empresas⁴⁸.

⁴⁸ En el momento de la realización del último trabajo de campo (2005), comenzaba un nuevo emprendimiento frutícola en la Sección V la empresa Petroquímica Comodoro Rivadavia (PCN) consistente

Pero además, puede verse que sólo el mayor de estos emprendimientos, correspondiente a la firma “Alto Valle del río Colorado”, con algo más de 4000 hectáreas, representa aproximadamente la mitad de esa superficie (47%). En otras palabras, puede decirse entonces que sólo una firma da cuenta de una extensión similar a la comprendida por el área de regadío de El Zauzal y su ampliación, donde se localizan las 156 chacras frutícolas analizadas más arriba. Como se observa en el mapa 7.3 el ámbito principal de expansión de estos emprendimientos son las denominadas Sección I y Sección V de regadío del Sistema de Aprovechamiento Múltiple 25 de Mayo. En la primera de ellas se localizan tres empresas: dos de carácter local –Zille SRL y Ribeiro SRL- y una de origen extra-local, no obstante tener negocios en la localidad desde hace algunos años, y que denominaremos aquí como Grupo Matzkin, aunque sus parcelas se agrupan bajo diferentes empresas.

Mientras tanto, en la Sección V, se ubica el mayor de los emprendimientos agroindustriales mencionados –Alto Valle del río Colorado SA-, además de los mencionados Zille SRL y Grupo Matzkin. Junto a ellos, se encuentra también allí la empresa Forestal Medanito, que ocupa las parcelas forestadas con álamos, antes pertenecientes al Estado provincial. Puede observarse además que tanto ésta última empresa como Zille SRL poseen también tierras en un sector adyacente a Colonia El Zauzal⁴⁹ que, de ese modo, terminan de completar el mapa del nuevo perfil agroindustrial que comenzó a configurarse en la zona a partir de la década del 2000.

Tabla 7.8. Empresas agroindustriales de las Secciones I y V de riego

Sección I		
Empresa	Superficie	
Zille SRL	522,7	Alfalfa
Matzkin	1447,6	Alfalfa / Cereales
Ribeiro SRL	310,0	Alfalfa
Total	2280,3	
Sección V		
Empresa	Superficie	Tipo de producción
Alto Valle del Río Colorado	4195,1	Vinedos / producción de alfalfa / cereales
Forestal Medanito	600,52	Explotación forestal
Matzkin	275,8	Producción / industrialización de alfalfa
Zille SRL	1500	Producción de alfalfa
	6571,4	

Fuente: Elaboración propia con base en Gerencia de Colonización (EPRC) y entrevistas (2005)

En el caso de las porciones de ambos perímetros de regadío que no aparecen pintados en el mapa, mantienen diferentes grados de producción, pero siempre de manera

en la plantación de una importante superficie de perales con la incorporación de alta tecnología de cultivos incluyendo, por ejemplo, el riego por goteo.

⁴⁹ Las tierras de Forestal Medanito adyacentes a El Zauzal, así como las que ocupa en la Sección V de riego, constituyen en realidad forestaciones de álamos pertenecientes al Estado provincial y que fueron vendidas a esa empresa en el marco del auge privatizador de la década de 1990.

discontinua en el tiempo. Es así como en la imagen satelital (Figura 7.15) puede observarse un importante estado de abandono de las parcelas, en una superficie que alcanza aproximadamente el 50% del total de ese perímetro de regadío en 2006.

Figura 7.15. Superficie cultivada en la Sección I (2006)



Fuente: Elaboración propia

Por lo general, esas parcelas pertenecen a diferentes propietarios, siendo incluso el gobierno de La Pampa el titular de algunas de ellas. Por otra parte, durante los trabajos de campo realizados pudo observarse un panorama similar en el estado de esas explotaciones: parcialmente trabajadas en algunos casos, o no cultivadas, en otros. Aunque puede decirse que todas estas empresas reúnen las características comentadas para describir la forma empresarial de “agronegocio”, las describiremos aquí partiendo de una diferenciación de las mismas entre emprendimientos de carácter local y emprendimientos de origen exógeno.

Esa división se realiza considerando, por un lado, el tiempo de permanencia en la zona y, por otro, la localización de la dirección general de la empresa. En relación con lo primero, puede decirse que las dos empresas locales aquí consideradas comenzaron con sus actividades en el sector agrícola durante la segunda mitad de la década de 1980⁵⁰ y sus oficinas centrales se localizan en 25 de Mayo. Mientras tanto, las tres empresas extra-locales son mucho más recientes, dado que iniciaron su actividad en la zona entre 1999 y 2001, al tiempo que, aunque todas ellas tienen oficinas y personal técnico en 25 de Mayo, la dirección general se lleva a cabo fuera de la localidad.

⁵⁰ En el caso de Zille SRL, su presencia en la localidad como empresa de movimiento de suelos es mucho más antigua y se remonta a mediados de la década de 1960, cuando realizaron los primeros trabajos de emparejamiento de chacras en El Zauzal y su ampliación.

5.2. Nuevos emprendimientos endógenos

Las dos empresas comprendidas en esta categoría comparten, además de su carácter local, el hecho de tener como actividad principal el servicio a la gran cantidad de empresas petroleras que operan en la cuenca neuquina, en torno a la localidad de Rincón de los Sauces (Neuquén) además de la cuenca conocida como “Medanito” en la provincia de La Pampa. Dicha tarea consiste en la realización tanto de obras viales de acceso a los pozos de extracción, como de emparejamiento de las zonas de pozos de extracción de crudo. Se dedican, además, a obras viales para el Estado y, en el área de regadío, al emparejamiento y sistematización de chacras.

Su incursión en la actividad de agricultura bajo riego tuvo lugar a finales de los años '80 y principios de los '90, y en ambos casos produciendo para forrajes y semillas. Sin embargo, las trayectorias posteriores de ambas han sido diversas. Mientras una de ellas -Zille SRL- comenzó con una superficie de 420 hectáreas en la Sección I y en la actualidad acaba de adquirir otras 1500 hectáreas en la Sección V, la segunda -Ribeiro SRL- poseía 151 hectáreas en explotación.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, el ingreso de ambas empresas en la actividad se relaciona con dos motivos. Por un lado, se trató de aprovechar la importante extensión de tierras con una infraestructura de regadío que, como hemos visto, se caracteriza por su extensión y su calidad.

Por otra parte, se trató también de aprovechar otra de las ventajas importantes derivadas de las propias características de su actividad principal, esto es, la posibilidad afrontar los gastos de puesta en marcha de la explotación a través de la construcción de infraestructura básica -desde las obras de riego internas a la parcela, hasta la sistematización de la misma. De ese modo, el hecho de contar con potentes parques de maquinarias para el movimiento de suelos, además del personal idóneo, les ha permitido una importante reducción de costos operativos en este sentido.

Finalmente, todo lo anterior puso a estas empresas frente a la posibilidad concreta de diversificar su actividad con una perspectiva de mediano y largo plazo frente a un posible declive de la actividad petrolera en la región en el mediano-largo plazo. En ese sentido, han sido justamente las importantes plusvalías obtenidas en esta última actividad las que están en la base de su capacidad económica y financiera para afrontar, en condiciones especialmente ventajosas, la nueva actividad

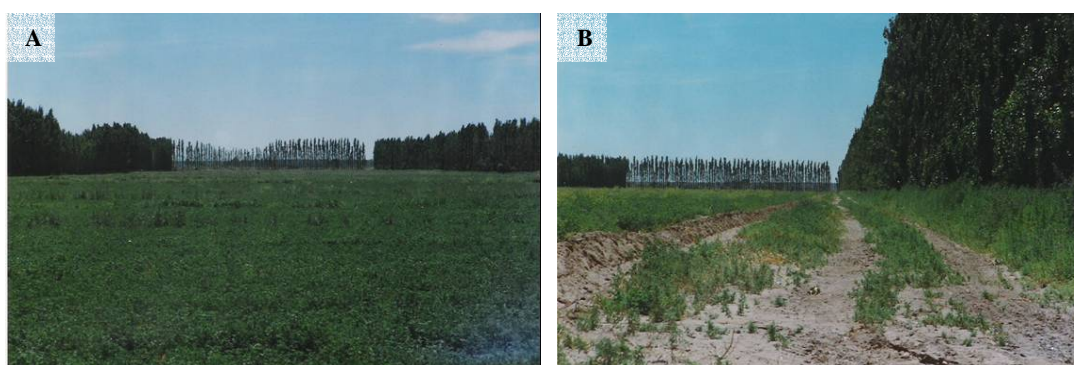
La producción de alfalfa bajo riego en el Alto valle del río Colorado (Figura 7.16) presenta, según la perspectiva de los propios agentes económicos entrevistados, ciertas ventajas comparativas en relación con las áreas tradicionalmente productoras de la “pampa húmeda”. En primer lugar, debe tenerse en cuenta la diferencia en el valor del suelo entre

esta zona y las de mayor aptitud para ese cultivo en la pampa húmeda. En ese sentido, por ejemplo, en el año 2001 –en plena vigencia del plan de convertibilidad que hacía equivalente cada peso a un dólar estadounidense– una hectárea de tierra en la Sección I en 25 de Mayo tenía un valor aproximado de doscientos cincuenta dólares⁵¹, mientras que una hectárea en las mejores zonas de producción de alfalfa de la provincia de Buenos Aires, puede cuadruplicar ese valor, alcanzando cifras en torno a los mil dólares por hectárea.

Por otra parte, a ello se suma el hecho de que, con una provisión de agua constante,⁵² se pueden obtener, en una zona marginal como ésta, rindes similares a los obtenidos en las mejores zonas de Argentina. En efecto, mientras en las mejores zonas de producción de alfalfa de la provincia de Buenos Aires se obtienen producciones de entre 10 y 15 toneladas por hectárea con cinco a seis cortes anuales,⁵³ en las explotaciones de las empresas entrevistadas, el rendimiento normal de la producción de alfalfa rondaba las 10 ton./ha., a partir de las cuales se obtienen normalmente cuatro cortes al año, habiéndose realizado inclusive cinco cortes anuales.

Finalmente, las características ambientales del Alto Colorado resultan también favorables para este tipo de cultivos. Las escasas precipitaciones de la zona hacen que, una vez cortada la alfalfa –la época de corte comienza en octubre y finaliza en marzo–, el cultivo encuentra un ambiente seco que facilita que la planta pueda alcanzar grados de deshidratación suficiente en el campo,⁵⁴ necesarios para que, durante su almacenamiento a granel previo a la industrialización no sufra deterioros de importancia.

Figura 7.16. Parcela sembrada con alfalfa en la Sección I de regadío, (25 de Mayo) (a) y detalle de camino lateral y cortina de álamos (b)



Fuente: trabajo de campo (2002)

⁵¹ Entrevista a S. Zille, propietario de Zille SRL (2001), cifra en la que coincide otro empresario de la zona, D. Matzkin (Revista Forrajes y Granos N° 74 //75).

⁵² El sistema de riego utilizado habitualmente en estas explotaciones es el de riego por gravedad. Cada una cierta cantidad de días se aplica una lámina de agua de unos diez centímetros en lonjas de terreno de unos 20-30 metros de ancho por 100 metros de longitud.

⁵³ Entrevista al Ing. Agr. Horacio Vicente (2002)

⁵⁴ En la provincia de Buenos Aires, la temporada de corte se comprime más debido a los rocíos y nieblas de otoño y primavera.

En las entrevistas efectuadas a estas empresas pueden observarse ciertos elementos comunes en relación con las características asumidas por su ingreso en la actividad.

En breves palabras, puede decirse que resultaron evidentes dos tipos de elementos comunes entre estos empresarios a nivel individual. Por un lado, un claro criterio empresarial, acompañado por un profundo conocimiento de las características del mercado internacional de *commodities* agroindustriales. Por otra parte, puede decirse que un importante espíritu de emprendimiento y de aprendizaje se encuentra en la base de la diversificación de sus respectivas actividades principales. En otras palabras, la clave del éxito inicial de estos emprendimientos parece haber estado, además de en la capacidad económica antes señalada, en un amplio acceso a información en relación con mercados y productos, además de cierta flexibilidad empresarial, así como el “hábito” en la búsqueda de nuevos nichos de rentabilidad derivado, probablemente, de la experiencia de trabajo desarrollada en relación con las empresas del sector hidrocarburífero.

Zille SRL

El caso de Zille SRL resulta particularmente ilustrativo en este sentido. Esta empresa ingresó a la actividad agrícola en los '90 del siglo pasado por la situación antes mencionada –condiciones ventajosas para la adquisición de tierras y maquinarias para el desmonte y sistematización de las mismas. Sin embargo, cuando se decidieron a dar impulso a la actividad comenzaron a trabajar –hacia 1995- en cooperación con Biotay SA⁵⁵, una empresa fabricante y distribuidora de productos veterinarios y agroquímicos localizada en la Capital Federal, que tenía unas 1500 hectáreas en producción en la zona de 25 de Mayo, de las cuales 350 eran de alfalfa⁵⁶.

Esta empresa producía alfalfa con tres destinos diferenciados: producción de semilla, de cubos deshidratados para forraje y de harina para alimentos balanceados. Ambas empresas compartían maquinarias de cosecha y cubeteado, en tanto Zille producía semilla proveía Biotay de materia prima para su posterior industrialización.

A partir de esta experiencia, y una vez que Biotay se hubo retirado de la producción directa, Zille continuó produciendo alfalfa e incorporando maquinaria. En el momento del trabajo de campo la empresa contaba con seis máquinas cubeteadoras de su propiedad.

En este sentido cabe señalar que han utilizado la misma estrategia de incorporación de tecnología que en el caso de la empresa vial, adquiriendo material en el extranjero – EE.UU. e Italia- que, sin ser de última generación, se adapta perfectamente al tipo de producción con una buena relación entre costos y beneficios. A partir de esta actividad inicial, y en un proceso gradual, el paso siguiente fue diversificar la actividad. En este

⁵⁵ www.biotay.com.ar

⁵⁶ En la entrevista realizada a este empresario en 2001, señalaba que a principios de los '90 se interiorizó “acerca de cómo orientar el negocio de la producción de alfalfa.”

sentido el propietario de la empresa señalaba que “(...) una clave [del negocio] es no quedarse encerrado en ningún mercado, porque podés perder, no es sano para ningún negocio estar atado a una sola actividad, a un solo cliente porque te puede ir mal.”

De este modo, orientaron la actividad hacia los productos que antes fabricaba Biotay: cubos de alfalfa, así como de harina y, a partir de ella, *pellets*⁵⁷ de alfalfa, adquiriendo la planta pelletizadora de sus antiguos socios (Figura 7.18, a y b). Nuevamente aquí, la tecnología fue creada de acuerdo a las necesidades de la empresa, es decir, sin adquirir tecnología de punta, sino sólo aquella que permitía acceder competitivamente al mercado, y ampliando la planta de acuerdo a las necesidades de la producción primaria.

Figura 7.17. Máquina cortadora / hileradora de alfalfa (a) y proceso de producción de cubos “a campo” (b)



Fuente: a) trabajo de campo, 2005 y b) Semanario Región

Figura 7.18. Detalle de máquina cubeteadora (a) y tolva de recolección (b)



Fuente: trabajo de campo (2001)

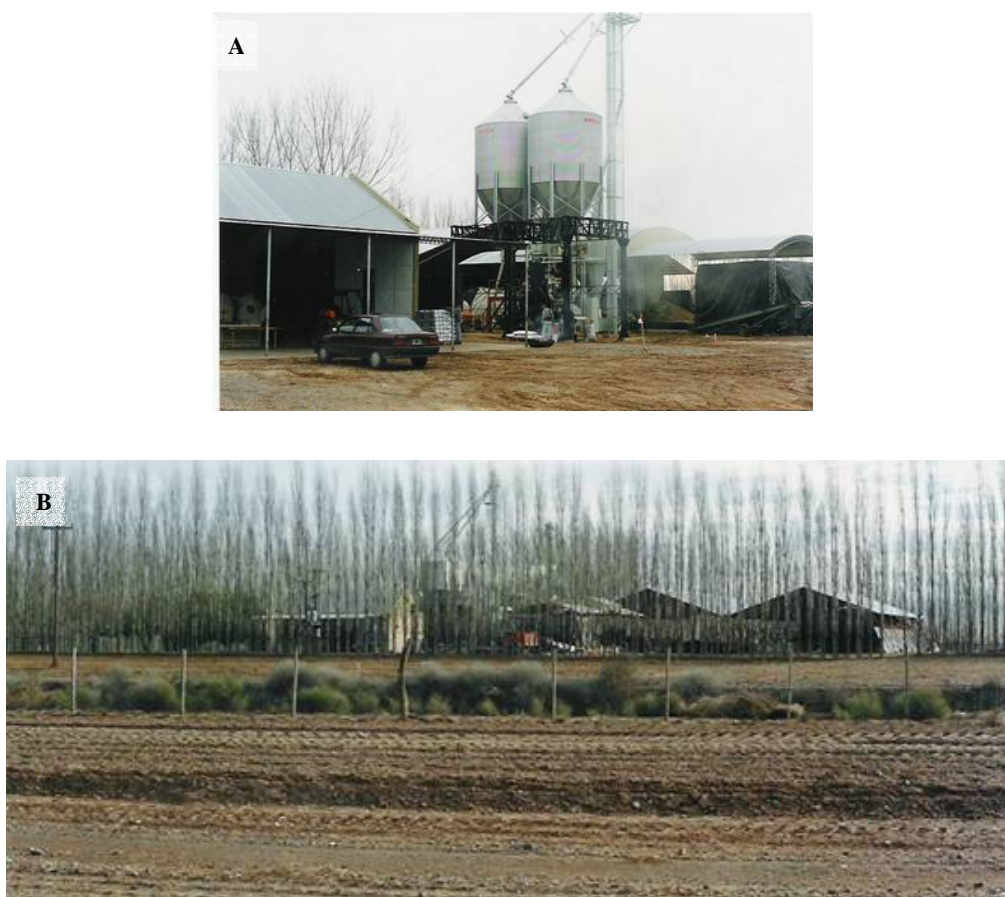
En el marco de esta nueva actividad, la empresa da empleo dentro a unas veintitrés personas, la mayor parte de los cuales, consisten en peones asignados al trabajo en la

⁵⁷ Tanto los cubos como los pellets (consistente en un alfalfa compactada con la forma de un cilindro muy pequeño y alargado) se utilizan como alimento adaptado, en cada caso, a distinto tipo de animales. En el caso de los cubos, su principal ventaja radica en que permite reducir los costes de transporte en comparación con el de los fardos (20 kilogramos) o rollos (500/600 kilogramos). Mientras tanto, los pellets sirven el mercado de forrajes en animales que precisan cuidados especiales como el de caballos de carreras.

planta de producción de pellets y demás actividades de campo. Por otra parte, el principal mercado de la misma es el de exportación. De ese modo, la mayor parte de la producción obtenida se distribuye a diversos puntos de Argentina y es exportada en una proporción de alrededor de un 25 % al MERCOSUR –Brasil y Uruguay-.

Finalmente, Zille SRL centraliza la administración de esta actividad en la estructura administrativa montada para sus otras actividades. Ello le ha permitido optimizar costos en tareas como administrativas, no obstante lo cual contrata servicios de contabilidad y asesoría fiscal y laboral, y, en el plano productivo, servicios de aplicaciones tecnológicas, comercialización y laboratorios de control.

Figura 7.19. Aspecto de la planta pelletizadora de alfalfa y galpones de almacenamiento de cubos a granel (a). Aspecto general de la planta (b)



Fuente: trabajo de campo (2001)

Cabe señalar además que la empresa ha ido realizando una continua expansión de la superficie bajo riego. A partir de su localización inicial en la Sección I, ha ido incorporando tierras tanto en El Zauzal (Figura 7.19-a), como en la Sección V, siendo ésta última parcela –con una superficie de 1500 hectáreas aproximadamente- la más importante de la empresa en la actualidad. En ella, la empresa comenzó, en 2004, un nuevo proyecto

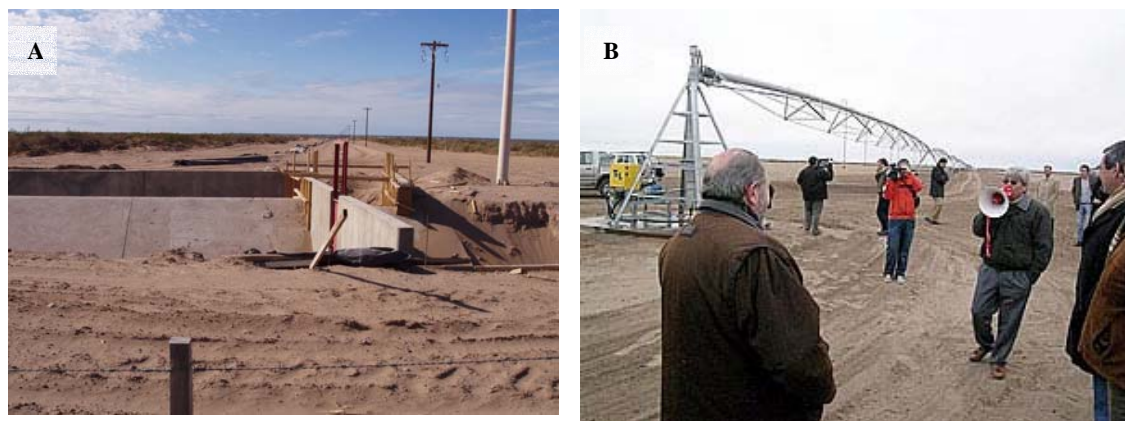
—en diversas etapas a completar en ocho o nueve años- con el objetivo de ampliar la actividad productiva en la zona

En el momento del trabajo de campo (2005), la misma se encontraba en proceso de instalación de la infraestructura básica y de sistematización de tierras para el regadío. El proyecto productivo para la nueva superficie incorporada apunta, sobre todo, al desarrollo de cultivos de alfalfa para forraje, es decir, cubos de alfalfa para la elaboración de harina y *pellets*, aunque también se han considerado algunas variantes para la obtención de semilla.

El proyecto comenzaba a completarse también con la incorporación de tecnología de riego. De ese modo, en el año 2006 se montaron los primeros cuatro pivotes de regadío⁵⁸, cubriendo así una superficie de 270 hectáreas aproximadamente. En el caso de esta empresa se trata de pivotes de unos 450 metros de longitud, que cubren unas 70 hectáreas cada uno (Figura 7.20-b).

Se trata de pivotes de última generación cuya fuerza de tracción proviene de la energía hidráulica y que, a diferencia de los de AVRC presentan una menor probabilidad de desperfectos que éstos últimos. La importante carga de sedimentos acarreados por el río Colorado, hace que los equipos traccionados por motores eléctricos sean más vulnerables en esas condiciones. Pero, por otra parte, el aporte de sedimentos hace, incluso en los equipos movidos por motores hidráulicos, hace que, si se permite el ingreso de los mismos a las cámaras de carga de las bombas, éstas terminan colmándose y obligan a un mantenimiento permanente de limpieza restando tiempo de trabajo al equipo.

Figura 7.20. Construcción de infraestructura de riego y conducción eléctrica (Zille SRL- SecciónV) y momento de la inauguración del primer pivote de riego



Fuente: Trabajo de campo (2005) y Semanario Región (1-7 de Julio, 2005)

⁵⁸ Se trata de pivotes de última generación cuya fuerza de tracción proviene de la energía hidráulica y que, a diferencia de los de AVRC presentan una menor probabilidad de desperfectos que éstos últimos. La importante carga de sedimentos acarreados por el río Colorado, hace que los equipos traccionados por motores eléctricos sean más vulnerables debido a los daños que esas partículas sedimentarias pueden causar. La incorporación de tecnología de punta, así como la internalización en la propia empresa de todas las tareas de acondicionamiento de tierras marca así una diferencia crucial con los antiguos productores frutícolas de El Zauzal.

Con el objetivo de evitar ese tipo de inconvenientes, el sistema de conducción primario de la nueva parcela cuenta con un sistema de decantación de sólidos (Figura 7.20-a). Tanto el diseño como la construcción del canal conductor revestido –tramos que suman unos 2.200 metros aproximadamente- son obras desarrolladas por la propia empresa a partir de la obra de toma en la cabecera del campo.

Junto a esas obras, la puesta en marcha de los equipos requirió la de 1.000 metros de línea de conducción de energía de alta tensión también realizada por la propia empresa. Finalmente, se encontraba también en proyecto la construcción de una planta para el procesamiento de esta materia prima adaptada a los mayores volúmenes que se obtendrán de ella.

En otras palabras, puede decirse que ese breve panorama sobre las condiciones de instalación de este tipo de empresas, en particular, la incorporación de tecnología de punta, así como la internalización de todas las tareas de construcción de infraestructura y acondicionamiento de tierras, marca de por sí una diferencia crucial en el proceso de puesta en valor de tierras y las perspectivas de sostenibilidad económica de los proyectos en el marco de los nuevos procesos en la zona.

La meta de producción, a partir de la incorporación de la nueva parcela es de unas 17.000 toneladas de cubos de alfalfa al año, con lo cual, según los datos aportados en la entrevista, se obtendría la escala necesaria para hacer sostenible el negocio. En 2005, la producción de la empresa en campos propios estaba en el orden de las 5.000 toneladas anuales.

5.3. Nuevos emprendimientos de origen exógeno

Durante la década de 1990 y hasta la actualidad puede destacarse la puesta en marcha de tres grandes emprendimientos de origen extra-local en 25 de Mayo. Alto Valle del Río Colorado, Forestal Medanito y empresas del Grupo Matzkin, éstas últimas menos conocidas, por su dispersión en un cierto número de propiedades con diversos nombres comerciales.

Alto Valle del Río Colorado SA

Entre todos ellos, destaca tanto por su magnitud, como por la diversificación de actividades el de la empresa “Alto Valle del río Colorado”. La empresa madre de Alto Valle del río Colorado es un grupo familiar –Albanesi SA- cuya actividad principal consiste en la comercialización de energía. Específicamente se trata de una empresa que, con la privatización de los servicios públicos en Argentina, se transformó en el primer comercializador de gas natural del país.

El rol del Estado ha sido central en el comienzo de sus actividades agrícolas en la zona. En este sentido debe decirse que el ingreso de Albanesi SA a la actividad agrícola en 25 de Mayo tuvo relación con la compra de la firma Alto Valle del río Colorado –que había sido formada con anterioridad por los integrantes del Grupo Matzkin- así como del proyecto integral de puesta en producción, adquiriendo además derechos sobre una autorización de diferimientos impositivos⁵⁹ otorgados por el Estado nacional a los antiguos propietarios de la misma.

La importancia de este emprendimiento se puede observar en el hecho de que el ingreso a la actividad se dio a partir de la creación de una empresa que pasa a formar parte de un grupo empresarial de mayores dimensiones. Los objetivos de dicha empresa en esta actividad apuntan básicamente a incursionar en actividades de alta rentabilidad que, como la vitivinicultura orientada a la exportación, ha tenido un importante auge en la Argentina de la última década, impulsada especialmente por las inversiones extranjeras.⁶⁰

La inversión inicial fue importante –dos millones de dólares⁶¹-. La misma consistió en la adquisición de aproximadamente 4000 hectáreas de tierra en la Sección V del área bajo riego además de las tareas de sistematización –que incluyen 3 kilómetros de canales internos, desmonte, emparejamiento, construcción de caminos, etc.- así como la instalación de pivotes de regadío para la producción de cereales y oleaginosas en una superficie de 500 hectáreas⁶².

Se trata de cuatro pivotes de riego que cubren unas 120 hectáreas cada uno, de los cuales serán instalados –de acuerdo al proyecto de la empresa- un total de veintitrés en un período de tres años. Este proyecto agrícola contempla una producción intensiva

⁵⁹ Se trata de un rol similar al jugado en el contexto del modelo neoliberal de la dictadura militar. Como señala C. Reboratti (1990:154), en aquel momento se promulgó la “Ley de desgravación impositiva para tierras de baja rentabilidad, “(...) que permitía a las grandes empresas no agropecuarias desgravar parte de sus impuestos desviándolos hacia la compra y puesta en producción de tierras que se consideraban marginales para la actividad agropecuaria. Este autor señala incluso que “de hecho el agribusiness como sistema agrario fue impulsado por el Estado o al menos vió facilitada su inserción.” No sería demasiado arriesgado señalar que en nuestro caso se repite esa situación, en la que el Estado –en particular provincial- impulsa el nuevo modelo en detrimento de otro que considera perimido. El diferimiento impositivo consistió en cinco millones de dólares en créditos fiscales otorgados por el Presidente Menem a la firma Alto Valle del río Colorado, cuyos accionistas mayoritarios eran dos hijos de J. Matzkin, diputado nacional por la provincia de La Pampa.

⁶⁰ Este es uno de los aspectos en que el caso de Alto Valle del río Colorado difiere de los nuevos emprendimientos locales. Mientras éstos parecen ver en la incursión a la agroindustria local una alternativa de negocios -que podría ir creciendo en el marco de las actividades de la empresa- frente a una futura merma en su actividad principal, en el caso de las inversiones extra locales, se trataría simplemente de aprovechar la oportunidad de ingreso en una actividad de alta rentabilidad a través de la creación de una empresa con identidad propia dentro de un grupo empresarial.

⁶¹ Semanario Región N° 559 (Abril de 2002)

⁶² Una idea de la importancia de las inversiones y de los objetivos de la empresa la da también la rapidez con que se han efectuado las mismas. En noviembre de 2000 Alto valle del río Colorado firmaron los documentos de compra de las tierras, en diciembre del año siguiente iniciaron el primer movimiento de tierra en el campo y sólo cuatro meses después –con tecnología de riego por aspersión y siembra directa- pusieron en producción 500 hectáreas de trigo.

diversificada que incluye además una etapa ganadera de engorde de ganado de las zonas tradicionales de cría del NE de la provincia de La Pampa.

La estructura organizativa de la empresa se conforma básicamente por un presidente, que desde Buenos Aires viaja semanalmente a supervisar las tareas en el campo y dos gerencias a cargo de dos ingenieros agrónomos –procedentes también de Buenos Aires- pero que viven de forma permanente en 25 de Mayo.

El personal cualificado se completa con asesores que viajan en forma periódica a la localidad pero no residen en la zona. Los ingenieros que permanecen en 25 de Mayo están a cargo de dos secciones que constituyen, a su vez, los dos grandes proyectos de la empresa: la de producción de forrajes y cereales y la de vitivinicultura, respectivamente.

Figura 7.21. Imágenes de la producción de alfalfa de AVRC: a) y b) pivote de irrigación, c) ensilado a campo en fardos y d) alfalfa en rollos



Fuente: Trabajo de campo (2005)

La producción de cultivos anuales –alfalfa y cereales- constituye un ambicioso proyecto estructurado en torno a la instalación progresiva de un total de 23 pivotes de irrigación (Figura 7.21-a y b) movidos por motores eléctricos y con una longitud de unos 600 metros de radio, es decir, que cubren en total círculos de 1.200 metros de diámetro, los que dan lugar a una superficie de unas 600 hectáreas en producción bajo riego.

Figura 7.22. Elaboración y transporte de rollos de alfalfa (AVRC)



Fuente: <http://www.viarural.com.ar/viarural.com.ar/insumosagropecuarios/ganaderos/forrajerias/alto-valle/default.htm>

De este modo, puede observarse claramente la importancia de este emprendimiento si se lo compara con los demás. No obstante ello, debe decirse que en el momento del trabajo de campo, sólo se había avanzado en la colocación de cuatro de estos pivotes⁶³ y, tal como muestra la imagen satelital (2007) no ha habido avances en ese sentido hasta el momento.

En este caso, la producción de alfalfa se procesa también “a campo” aunque, en este caso, no se realiza el cubeteado de los mismos sino que se elaboran fardos -20 kilogramos cada uno aproximadamente- y rollos -600 kilogramos por unidad-, utilizados posteriormente para forraje en campos de secano, por lo general, para ganado vacuno. En las imágenes 7.21 y 7.22 pueden observarse el proceso de fabricación así como el almacenaje en el propio campo tanto de fardos como de rollos.

Figura 7.23. Localización de cultivos en Sección V: a) viñedo AVRC, b) pivotes de regadío de AVRC, c) cultivo de alfalfa de Zille SRL



Fuente: Elaboración propia (imagen satelital: Google Earth, 2007)

⁶³ El recuadro rojo encierra los cultivos propiedad de la firma Alto Valle del Río Colorado.

El proyecto más ambicioso de Alto valle del río Colorado, desarrollado en paralelo con el anterior y el más avanzado hasta el momento es el de la vitivinicultura, siendo uno de los aspectos más interesantes del mismo el hecho de que incorpora el eslabón industrial a través de la producción de sus propios vinos en 25 de Mayo.

Se trata, además, de un proyecto auspicioso para la zona, toda vez que, como señalara J.J. Burgos (1974:163) “las características agroclimáticas propias de esta región le otorgan una aptitud especial para el cultivo de vides para vinificar, destinadas a la producción de vinos de la más alta calidad”. Algunas de sus características más valoradas en ese sentido son, según el personal técnico de AVRC entrevistado, el clima seco que, sumado a los vientos provoca que haya muy poca humedad relativa., lo cual impide, a su vez, la necesidad de aplicación de fungicidas u otro tipo de agroquímicos.

En la primera, entre noviembre y diciembre de 2001, se plantaron las primeras 74 hectáreas de vides con alrededor de 300.000 plantas (Figura 7.24), en tanto que dos años después se cubrieron otras 65 hectáreas que completan las 140 que integran el viñedo en la actualidad. Cabe señalar que el proyecto final apunta a contar con un total de 220 hectáreas de viñedos. El volumen de producción para 2005 fue de aproximadamente 400 toneladas, de las que 370 correspondieron a la primera etapa de plantación.

Figura 7.24. Vistas del viñedo de AVRC SA en Sección V



Fuente: Trabajo de campo (2005)

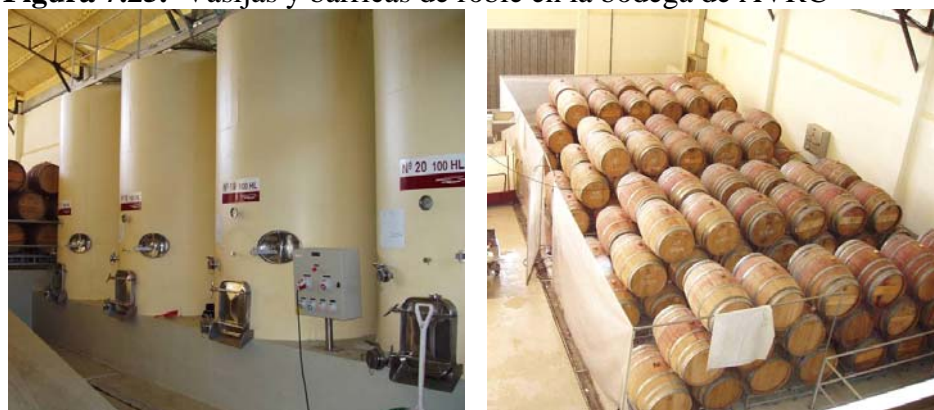
Las cepas fueron importadas de Francia y se corresponden con las variedades de alta calidad que incluyen las denominaciones Cabernet Sauvignon, Cabernet Franc, Merlot,

Syrah, Pinot Noir, Malbec, Chardonnay, Sauvignon Blanc y Viognier. La plantación se encuentra totalmente irrigada mediante sistema de riego por goteo y abastecida por una represa de 35 millones de litros que se llena por gravedad y actúa como decantador y reservorio (Figura 7.24 a y b). Se trata por lo tanto, de un viñedo orientado a la producción de vinos de alta calidad, cuyo mercado principal es la exportación. En 2003 fue montada y puesta en funcionamiento una bodega bajo el nombre de “Bodega del Desierto”. La misma fue instalada en una parcela de unas 4,5 hectáreas en el parque industrial de 25 de Mayo, en tanto que la planta tiene una superficie de unos 800 m². Cabe señalar aquí que el punto de partida de la instalación de esa bodega fue la adquisición de la vasija instalada a partir del frustrado emprendimiento de la bodega Valle del Prado a comienzos de los '80, convirtiéndose así en la primera y única bodega pampeana hasta el momento.

La capacidad de procesamiento actual de la bodega es de unos 450.000 litros, aunque sin embargo, las previsiones de funcionamiento futuro de la empresa se sitúan en 1,2 millones de litros, para lo cual existe un proyecto de ampliación de las instalaciones de la misma, así como la adquisición de nueva tecnología para acompañar esa expansión.

Como consecuencia de todo lo anterior, la empresa ha desarrollado una primera línea de vinos bajo la marca 25/5, bajo la dirección de un importante enólogo norteamericano –Paul Hobbs⁶⁴– comercializada, desde finales de 2005, tanto en el mercado interno como en el exterior.

Figura 7.25. Vasijas y barricas de roble en la bodega de AVRC



Fuente: Trabajo de campo (2005)

Sin embargo, el proyecto tiene un claro perfil exportador, con una previsión de exportaciones del 80% de la producción hacia destinos como EE.UU., Europa y Asia, además de los países limítrofes. En este sentido, el solo hecho de contar con la dirección técnica de un enólogo de esa categoría que a la vez lleva adelante negocios de importación de vinos argentinos a Estados Unidos, pone de algún modo de relieve los objetivos de la empresa

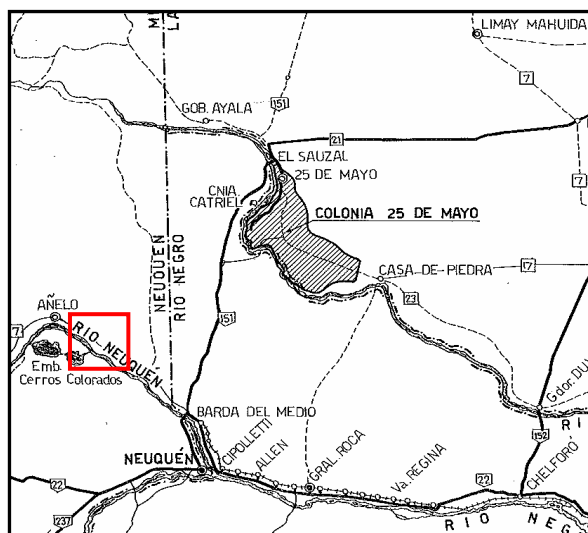
⁶⁴ El asesoramiento de este enólogo es de carácter integral y abarca desde la conducción del viñedo hasta las características del fraccionamiento.

En este contexto, resulta interesante señalar que AVRC estableció un contacto inicial con un bodeguero –Jorge Sánchez Carrillo– ubicado también sobre el río Colorado⁶⁵, pero en la provincia de Neuquén, en la localidad de Bardas Blancas. Esta relación les permitió contar con la extensa experiencia productiva, por un lado, llegando incluso a vinificar uva de la primera cosecha cuando la bodega propia no estaba montada todavía.

Las entrevistas realizadas tanto a Sánchez Carrillo como a un ingeniero de AVRC, permitió advertir la intensidad de esas relaciones, lo que constituye un ejemplo interesante de la capacidad de las empresas para establecer, cuando resulta necesario, unos vínculos de cooperación que les permiten evolucionar en la actividad más allá de la potencial competencia entre los mismos.

La magnitud del proyecto empresarial ha hecho que AVRC se transforme en el mayor generador de empleo entre las empresas agroindustriales locales. De ese modo. Según los datos recogidos mediante la encuesta realizada (2005), la empresa genera un total de 46 puestos de trabajo permanentes (19 en el área de producción de forrajes y 27 empleos en la de viñas) y 14 empleos temporarios (6 en forrajes y 8 en los viñedos). Mientras tanto, el personal ocupado en la bodega presenta, evidentemente, una importante variabilidad durante el año. De ese modo, el personal permanente se reduce a tan sólo cuatro personas, en tanto que el personal temporario alcanza las 45 personas en momentos de recepción y selección de la uva cosechada.

Mapa 7.4. Localización de San Patricio del Chañar



Fuente: INTERCONSUL-Franklin-ADE

⁶⁵ En el año 2005 se tuvo la posibilidad de realizar una extensa entrevista al propietario de esa bodega, denominada Cepa Roja. Debe decirse que se trató de una de las entrevistas más interesantes, no sólo por la locuacidad con que el entrevistado narró los avatares de su presencia allí, sino por lo sorprendente de la existencia misma de una bodega ubicada en un rincón aislado de la Patagonia, cuyo éxito, constatable a partir de numerosos premios internacionales, pudo constatararse fehacientemente.

Puede decirse que, con este emprendimiento, la empresa Alto Valle del Río Colorado, sigue el modelo – tanto por las características de las uvas trabajadas, como por las dimensiones de las plantaciones y la estrategia de mercado- de los puestos en marcha por un conjunto de nuevas empresas vitivinícolas instaladas desde finales de los '90 en la zona de San Patricio del Chañar (Mapa 7.4)⁶⁶, una de las más pujantes zonas vitivinícolas del país en sobre el río Neuquén, en la provincia del mismo nombre.

Forestal Medanito

Forestal Medanito surge como un emprendimiento de una empresa del sector energético –Gas Medanito⁶⁷- que opera yacimientos de petróleo y gas en la cuenca neuquina –compartida por Río Negro, Neuquén y La Pampa- desde mediados de los años '90. La actividad central de la empresa consiste, básicamente, en la producción y compresión de gas natural, por un lado, así como producción, tratamiento y despacho de hidrocarburos, por otro. Gas Medanito SA lleva a cabo una administración centralizada de las empresas del grupo desde Buenos Aires, y lo mismo sucede en el caso de Forestal Medanito que, de cualquier modo, mantiene unas oficinas administrativas básicas en 25 de Mayo.

La llegada de esta empresa a 25 de Mayo tuvo lugar en el año 1999, cuando el proceso privatizador de los años '90, llevó al Estado provincial a intentar desprenderse de una importante forestación de álamos en 25 de Mayo (Figura 7.26) que, más concretamente pertenecían al Instituto de Seguridad Social de la Provincia⁶⁸. En ese contexto, además de la compra de las plantaciones de álamos, unas 400 hectáreas netas aproximadamente, adquirió una parcela en el parque industrial donde realiza el procesamiento de la misma⁶⁹.

Tal como señalara, durante la entrevista realizada, al gerente de la planta⁷⁰, el proyecto constituye, la “pata ecológica del proyecto” [de diversificación empresarial] de Gas Medanito, un hecho, por otra parte, claramente puesto de manifiesto en su propia

⁶⁶ En el caso de San Patricio del Chañar, se trata de emprendimientos más desarrollados, aunque en algunos casos tienen superficies de viñedos semejantes –Bodega Schroeder, 110 hectáreas y Bodega NQN, 162 hectáreas- estas empresas incluyen otro tipo de actividades ligadas al turismo como la restauración.

⁶⁷ www.medanito.com.ar

⁶⁸ Dicha forestación consistía en una inversión del Instituto de Seguridad Social de la Provincia, en busca de un negocio que le permitiera rentabilizar parte de sus fondos al tiempo que le permitía participar en el desarrollo de una de las zonas más prometedoras de la provincia.

⁶⁹ Si bien la presencia de una importante plantación de álamos en una zona donde la empresa realizaba ya sus actividades constituyó un motivo importante para localizarse en 25 de Mayo, debe tenerse también en cuenta el hecho de que esta especie ofrece una excelente adaptación al medio y un ciclo de corte relativamente breve –entre 10 y 12 años-.

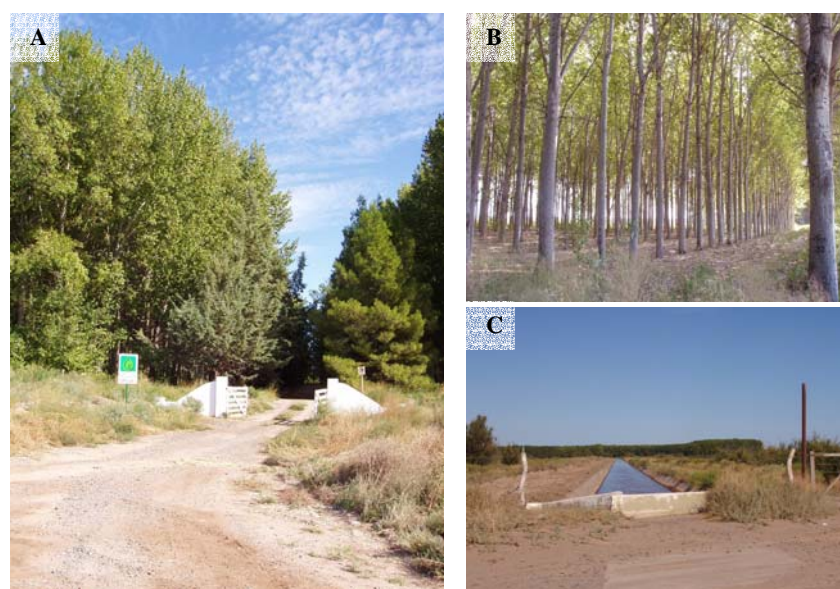
⁷⁰ Dicha entrevista fue realizada en 2002, durante uno de los primeros trabajos de campo exploratorios para la realización de esta Tesis doctoral. En ese momento, el Gerente de la planta era el Sr. Guillermo Porcinito quien había desempeñado también el mismo cargo, como hemos visto, en la desaparecida empresa tomatera ENVA S.A. En ese sentido, explicó esa curiosa coincidencia señalando que su tarea consistía, en realidad, en la puesta en marcha de empresas hasta que estas comenzaban a funcionar y luego se retiraba de las mismas.

página web. En otras palabras, el ingreso en el sector de la industria maderera constituyó, por un lado, una diversificación hacia otros sectores fuera del estrictamente energético, pero también la posibilidad de ofrecer una imagen de responsabilidad ambiental muy frecuente en este tipo de empresas⁷¹

La actividad de Forestal Medanito en la zona se desarrolla a través de dos líneas de trabajo o fases: la de cultivo y la industrial.

En relación con la primera, en el momento de la entrevista, la previsión apuntaba a incrementar la superficie plantada a un ritmo de 150 hectáreas por año, lo que suponía casi cuadruplicar la superficie adquirida en el término de diez años. En ese contexto, se pretendía mantener un ritmo de actividad con un consumo de unas 120 hectáreas anuales de álamo, lo que representa en torno a unas diez a doce mil toneladas anuales de madera.

Figura 7.26. Aspectos de la forestación de álamos de Forestal Medanito: a) ingreso b) detalle de la plantación, c) canal de provisión de agua



Fuente: Trabajo de campo (2005)

La fase industrial de la empresa está planificada en tres fases. La primera de ellas, consiste en el “debobinado” de los rollizos de álamo para la posterior elaboración de madera terciada. La segunda fase, -que todavía no se había puesto en marcha en el momento de la entrevista- consiste en la fabricación de “tableros multilaminados” que pueden ser utilizados tanto para mueblería como para la fabricación de envases y representan, según la persona entrevistada, el producto con mejores perspectivas para la exportación. El objetivo final está representado por la tercera fase, consistente en la

⁷¹ De hecho, el entrevistado señaló explícitamente a dos empresas de la importancia de Shell o la local PECOM (Pérez Companc) como dos ejemplos en este sentido.

fabricación de envases para las empresas que integran los diferentes circuitos productivos frutícolas a nivel nacional.

En ese sentido, el gerente de la planta apuntaba la “enorme potencialidad de este mercado debido a una demanda regional insatisfecha de envases tanto para la distribución nacional como para exportación”. Concretamente, en el momento de realización de la entrevista, los productos finales generados por la fábrica consistían, por un lado, en láminas de álamo para su venta a terceros y, por otro, la fabricación de tablas para envases. La elaboración del producto final –madera terciada y envases- era realizado por los clientes. Sus principales clientes se localizaban en el norte argentino, en las provincias de Salta y Tucumán- aunque la localización de los mismos varía durante el año en función de las necesidades establecidas por la estacionalidad de cultivos en las diferentes regiones.

Este emprendimiento agroindustrial genera, al igual que en el caso de Alto valle del Colorado, genera un número relativamente importante de empleos. Éste presenta al igual que en el resto de las actividades una importante variación a lo largo del año que van desde unos cincuenta operarios -35 en la planta industrial y 15 en la actividad forestal- en la temporada de baja actividad hasta unos 75 / 80 en el momento de mayor actividad. La previsión en ese sentido, era llegar a unos 110 empleados, en caso de continuarse con la fase de producción de tableros multilaminados.

Grupo Matzkin

La incursión de la familia Matzkin en su emprendimiento agroindustrial se produjo durante la segunda mitad de los años '90, aunque los proyectos actualmente en marcha comenzaron a formularse en el año '99, según comentaba uno de los integrantes de la sociedad entrevistados⁷².

En este caso, el factor clave que provocó la decisión de instalarse en la zona fue la importante extensión de tierra improductiva y en estado de semi-abandono, especialmente en la Sección I de riego. De ese modo, el Grupo comenzó a adquirir parcelas con el objetivo de reunir una superficie de suelo “que permitiera una escala de trabajo interesante”⁷³. De ese modo, y tal como muestra el mapa 9.2 logró conformar una superficie muy importante en ese perímetro de regadío, convirtiéndose en el mayor propietario del mismo con unas 1500 hectárea. Además, la empresa posee también otras 275 hectáreas de tierra en la Sección V (Mapa 9.2).

⁷² Entrevista a D. Matzkin, Setiembre de 2002.

⁷³ Tal como señaló el entrevistado, en varios casos se ha mantenido la razón social de los antiguos propietarios y es así como el grupo no mantiene una única identificación sino que aparece vinculado a diferentes nombres: Vástagos SA., Caldenia, Tierra Virgen o Pampalfa, son algunas de las explotaciones pertenecientes a esta sociedad.

A diferencia de los emprendimientos mencionados antes, el proyecto de esta empresa comprende, según se señaló en la entrevista realizada, por un lado, la producción de cereales bajo riego, complementada con la producción de alfalfa. Una segunda línea de trabajo es el engorde de ganado⁷⁴. Finalmente, se señaló como posible actividad de futuro la incursión en la producción de uvas mediante un viñedo de características similares a la de Alto valle del río Colorado. En el momento del trabajo de campo, habían avanzado en ese sentido con una superficie muy reducida –de tan sólo 6 hectáreas de cepas Malbec y Merlot- y su avance estaba condicionado a los resultados obtenidos por AVRC.

El empleo generado en estas actividades tiene, por la propia característica del proyecto, un requerimiento de cualificación algo menor. El volumen de empleo contratado es de aproximadamente de unas diecisiete personas, por lo general, con escasa cualificación –peones de campo, peones regadores-, a excepción de aquellos ocupados en el manejo de tractores o en la planta de silos.

Por otra parte, durante el trabajo de campo, se pudo constatar también que la tecnología incorporada en este caso es algo inferior a la de otras de las empresas antes mencionadas. En ese sentido, aunque se incorpora algún pivote de riego por aspersión, la mayor parte de la irrigación se realiza por inundación.

El mercado más importante de la empresa es el de exportación. Sin embargo, las perspectivas de la empresa no están puestas en la salida por los puertos habituales del Atlántico, sino por Chile hacia el pacífico, una vez concluidas las obras del corredor bioceánico planificado.

En pocas palabras, puede decirse que, no obstante la importancia de la superficie ocupada por esta empresa, apareció durante el trabajo de campo como aquella con una mayor indefinición en el proyecto, así como menor incorporación de tecnología y generación de empleo.

Evidentemente, ello se relaciona en parte con las diferencias entre este grupo empresarial y los demás. En ese sentido, la capacidad de trabajo y la experiencia en la construcción de infraestructura, la posibilidad de invertir fondos generados en una actividad de alta rentabilidad como los servicios a petroleras, como en el caso de Zille, o la pertenencia a grupos empresariales de gran calado, como en el caso de AVRC o Forestal Medanito, son elementos que determinan claramente el diferente perfil de cada una de estas empresas.

⁷⁴ En relación con las características de este proyecto, puede decirse que resulta uno de los más cuestionados por diversos actores locales. En ese sentido, tanto algunos técnicos del EPRC como también algunos de los empresarios mencionados arriba, señalaron diversos problemas con la producción de cereales bajo riego en la zona yendo desde la difícil adaptación ambiental hasta las dificultades para una inserción competitiva en el mercado en relación con las mejores zonas productoras del país. No obstante ello, el entrevistado señaló rendimientos de 4000 kilos por hectárea de trigo, es decir, superiores al promedio de Argentina, situado entre 2500 y 2700 kilogramos por hectárea.

6. Conclusiones del capítulo

El análisis efectuado a lo largo del presente capítulo da como resultado la presencia de dos realidades muy diferenciadas producto, como se ha visto, de la ruptura territorial producida a partir del cambio de rumbo en el proyecto colonizador. Así, la reflexión final en este lugar merece una consideración diferenciada de ambos grupos de agentes económicos.

En relación con el los pequeños chacareros frutícolas, es posible apuntar dos tipos de ideas:

Un primer elemento a destacar es la evidencia de que las explotaciones frutícolas del Alto Colorado presentan, en una amplia mayoría, fuertes debilidades productivas que constituyen importantes condicionantes desde el punto de vista de su posible inserción en el circuito productivo frutícola regional

En segundo lugar, a lo largo del análisis mediante las variables habitualmente utilizadas por diversos estudios otras zonas de regadío en el norte patagónico –Grupo 21 (2001); para valle inferior del Colorado y De Jong, Tiscornia y otros (1994), en el caso del valle superior del río Negro- ha sido posible observar que, en el caso del Alto Colorado, dichas variables no resultan significativas a la hora de evaluar la trayectoria seguida por la explotación o sus perspectivas futuras.

Podría decirse que, por sus propias características, la política de “colonización social” aplicada en El Zauzal introdujo un elemento de distorsión de esas variables, con lo cual, los parámetros habituales tales como el tamaño de la explotación, el volumen de mano de obra empleada o las características del monte frutal, terminan perdiendo su significación a la hora de evaluar sus posibilidades de inserción económica en el mercado.

En otras palabras, si en las clasificaciones en ellos expuestas, el tamaño de la explotación es un claro indicador de la capacidad económica de la misma y de su capacidad de inserción en el circuito productivo frutícola regional, no puede decirse lo mismo del caso que nos ocupa. Ello se debe, básicamente, al hecho de que, a través de esa política, se asignaron parcelas de grandes dimensiones a individuos que, en muchos casos, no tenían la capacidad económica suficiente para ponerlas en marcha individualmente.

De ese modo, en el Alto Colorado, las trayectorias seguidas por las diversas explotaciones parecen tener mayor relación con las estrategias individuales de adaptación y, más concretamente, de la posibilidad de que el grupo familiar tuviese la oportunidad de generar un ingreso extrapredial. El recurso casi exclusivo a “estrategias de adaptación” individuales llevó finalmente a que un mayor ingreso extrapredial asociado a una menor superficie en producción, diera como resultado una mejor trayectoria de la actividad frutícola del colono. Es así como pueden encontrarse chacras de importante superficie con

serias dificultades productivas y en proceso de abandono y otras, de tamaños más modestos que se mantienen aún en actividad⁷⁵.

En esas condiciones, se hace evidente que, para el adecuado funcionamiento de la “colonia”, resultaba vital contar con un contexto institucional robusto, bien organizado y coherente con los objetivos del proyecto, por un lado, y con la creación de fuertes lazos sociales de cooperación entre los colonos. Sin embargo, puede decirse que las dinámicas territoriales carecieron de esos ingredientes y, como se verá en los dos últimos capítulos de este trabajo, esa ausencia influyó profundamente en la construcción de los obstáculos al desarrollo de este territorio.

En relación con los nuevos agentes económicos, puede decirse que representan un activo muy importante para 25 de Mayo, al tiempo que parecen abrir una renovada e importante perspectiva en el desarrollo futuro de la zona. No obstante ello, es posible señalar al menos dos tipos de cuestiones que podrían devenir en dificultades en relación con la posibilidad de puesta en marcha de procesos de desarrollo local en el futuro.

En primer lugar, como surge del diagnóstico local realizado, la llegada de esas empresas a la localidad no ha logrado revertir las inercias y el pesado letargo de la economía local. Como se ha visto, según datos de 2005 proporcionados por el Municipio local, la misma se sostiene básicamente por el empleo público y el pequeño comercio minorista.

En ese sentido, si bien el impacto en el empleo local es importante, no resulta de una magnitud capaz de revertir esas características. Tal como puede observarse de la descripción realizada de cada una de las empresas, según los datos aportados por las mismas empresas, el empleo total generado gira en torno a los 160 puestos de trabajo a lo largo del año, pudiendo incrementarse, estimativamente, hasta las 250 personas si se contabilizan los puestos de trabajo generados en los momentos del año de mayor actividad.

Siendo un volumen de empleo importante para una economía local modesta, como es la de 25 de Mayo, cabe subrayar que tan sólo dos instituciones estatales –el EPRC, con unos 150 trabajadores y el Municipio, con unos 60 empleados- dan cuenta de un volumen de trabajadores similar a la generada por estas empresas en conjunto.

En otras palabras, si bien esas empresas tienen las dimensiones y la capacidad de generar economías de escala internas a la empresa necesarias, que le permiten operar en la

⁷⁵ Un aspecto a considerar aquí es que la actividad frutícola muestra frecuentemente entre temporadas importantes variaciones en los precios de mercado del producto debido a una diversidad de cuestiones que van desde la competencia internacional hasta fenómenos climáticos atípicos, con lo cual, la capacidad económica derivada de un ingreso ajeno a la explotación puede constituir para estos productores que se encuentran siempre al límite de sus posibilidades, la diferencia entre la permanencia o no en la actividad, especialmente cuando la incidencia de factores como los mencionados se manifiestan en más de una temporada consecutiva.

zona, no alcanzan a generar economías de escala externa que permitan dar lugar a impulsos reales de desarrollo territorial. Y ello se debe, en parte, al hecho de que las mismas, respondiendo claramente al modelo de *agribusiness* actúan en el territorio como enclaves productivos, con una relación mínima con el mismo.

Desde nuestra perspectiva, y a partir de las entrevistas realizadas con estos empresarios, el principal desafío que enfrenta el territorio local, en el marco del nuevo contexto, es el de contar con un proyecto territorial a partir del cual comenzar a tejer redes de articulación horizontal entre los agentes económicos y con la Administración pública.

Los objetivos comunes planteados a partir de ese proyecto, consensuado por los diferentes actores, deberían constituir el punto de partida para comenzar a establecer, por un lado, compromisos concretos de los agentes económicos en función de los mismos y, por otro, sinergias que, a partir de la evidente potencialidad de los actores desde el punto de vista individual, permitiera poner en marcha esas economías externas a la empresa pero internas al territorio fundamentales en todo proceso de desarrollo local.

No obstante ello, y tal como se ha señalado, en el momento de realización de esta tesis se trataba de proyectos en fase de despegue y, en todo caso, sus resultados podrán evaluarse en el futuro.

CAPÍTULO 8

CAPÍTULO 8

CAPITAL HUMANO, CONDICIONES ECONÓMICAS Y EXPECTATIVAS INICIALES DE LOS COLONOS DE LAS TIERRAS DE REGADÍO

1. Introducción

Tal como se ha comentado en la presentación de esta Tesis, las importantes dificultades enfrentadas en los intentos de puesta en valor y de desarrollo del espacio aquí estudiado, son el resultado de una compleja diversidad de factores.

En particular, en este capítulo se pretenden abordar tres aspectos que, desde nuestra perspectiva, permiten comprender algunos de los obstáculos iniciales del proceso de puesta en valor de las tierras de regadío del Alto valle del Colorado. Se trata de las características del capital humano aportado por aquellos individuos que protagonizaron el grueso de la colonización de la zona, así como de la debilidad de la capacidad económica inicial con que contaban y, finalmente, las expectativas generadas en los mismos a partir de las características del proceso colonizador, en particular, el carácter “social” de la Ley de ocupación de tierras de regadío.

Tal como se ha planteado en las hipótesis de partida, se trata aquí de mostrar, por un lado, que todos ellos representaron factores críticos en la colonización del territorio estudiado y, por otro, que constituyen un resultado directo de las particulares características asumidas por las políticas públicas encaminadas a organizar la colonización del área.

En ese sentido, los objetivos de desarrollo planteados –capacidad de avance en la ocupación de tierras, buen ritmo en la puesta en producción de las chacras, adecuada inserción de los colonos en el circuito frutícola regional-, requerían, o bien que se contara con unos colonos con capacidad económica y técnica suficiente para llevar adelante la empresa, o bien que la acción estatal, por medio de una articulación coherente con los mismos, lograra suplir las potenciales falencias de las personas que eran atraídas a la región. La acción estatal se quedó a medio camino entre ambas opciones dando lugar a la atracción de un colectivo de chacareros cuyas características en ese sentido tuvieron el efecto de debilitar el proceso.

Pero además, las particulares características del contexto en que se dio el proceso colonizador tuvieron el efecto de reforzar esos obstáculos. Por un lado, la política de “colonización social”, aunque loable en sus objetivos, generó un conjunto de expectativas basadas, ante todo, en la idea de la ayuda estatal generalizada y permanente que, en cierto sentido, tenían también su razón de ser en la propia característica de precariedad de gran parte de los colonos atraídos a la zona. De ese modo, la conjunción de esos factores dio

lugar a la formación de un agricultor de subsistencia antes que de pequeño empresario rural con cierta capacidad de iniciativa y de espíritu empresarial.

Por otra parte, tanto las dificultades encontradas en un contexto territorial inhóspito y con cierto aislamiento, especialmente durante los primeros años de la colonización, sumados a la falta de oportunidades reales de inserción laboral en el medio local, hicieron que, poco a poco, los hijos de los colonos fueran tomando la decisión de dejar la localidad en busca de mejores perspectivas en la capital provincial o el valle del río Negro. Y ello constituye así una cuestión que contribuyó también a acentuar los obstáculos aquí tratados, en particular aquellos relacionados con el capital humano. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, dado el elevado promedio de edad de los colonos, la permanencia de la familia, o de parte de ella en la explotación, constituía una garantía de continuación de la misma, pero además, aseguraba la posibilidad de contar en el futuro con mano de obra experimentada en el regadío y cualificada mediante la actividad que, en ese sentido, debía desarrollar el Ente Provincial del Río Colorado.

De ese modo, si en un capítulo anterior se abordó una caracterización de los productores en tanto agente económico, centrando la atención por lo tanto en las características de la explotación productiva, en el presente capítulo se modifica el ángulo para analizar las características de los individuos desde la perspectiva del capital humano, la capacidad económica inicial y sus expectativas al momento de asentarse en la zona. Se trata de elementos que, por un lado, contribuyen a comprender las debilidades iniciales de los procesos aquí estudiados complementados, en los dos capítulos siguientes, con el análisis del capital social y el contexto institucional como obstáculos al desarrollo local.

Para finalizar esta introducción, sólo restan agregar dos breves comentarios. Por un lado, debe señalarse además que el presente capítulo enfoca en las características del agente económico mayoritario en la zona -los chacareros frutícolas de El Zauzal y su Ampliación- durante el período cubierto por nuestra investigación, es decir, desde comienzos de la colonización hasta el final de la década de 1990.

Por otra parte, y desde el punto de vista metodológico, la elaboración del presente capítulo se ha basado en dos tipos de fuentes. Por un lado, se apoya de una manera fundamental en la información obtenida de las entrevistas en profundidad realizadas durante el trabajo de campo, especialmente en el realizado durante 2005. Pero, por otra parte, el capítulo se apoya también en un trabajo de consultoría de especial interés para la temática aquí abordada, encargado por el EPRC a la empresa IATASA en 1970, en el que se efectúa un interesante análisis, sobre el capital humano y demás características personales de los colonos, especialmente durante los primeros años de la ocupación del territorio. Finalmente, se contó también con información del propio EPRC sobre las características de los Concursos públicos organizados para la atracción de colonos.

2. Capital humano y obstáculos al desarrollo en el Alto valle del Colorado

La noción de capital humano (Johnson, 1960, Schultz, 1961, Becker, 1964) hace referencia a las capacidades individuales de las personas (Wadley, 1988), es decir, a sus conocimientos, habilidades y otras capacidades útiles para participar en los procesos de producción e intercambio (Lin, 2007:9). Se trata, por lo tanto, de una forma de capital inherente a los individuos, de modo que, cuando las personas se mueven en diferentes contextos sociales, su capital humano –sea como educación formal o habilidades organizacionales- va con ellas antes que permanecer incrustadas en ese contexto (Edwards y Foley, 1998:129, citando a Coleman, 1988).

La importancia de esta forma de capital para el desarrollo territorial resulta evidente, toda vez que, como señala F. Albuquerque (1996:69), la disponibilidad de recursos humanos cualificados “constituye quizás el elemento estratégico más importante” para garantizar el proceso de innovación productiva y empresarial y movilizar, en términos generales, los recursos disponibles en el territorio.

Se trata, por lo tanto, de uno de los recursos que requiere más tiempo y exige más inversiones y atención (Albuquerque, 1996), y justamente por ello, la cuestión del capital humano con que debía contar la colonización del Alto valle del río Colorado con el objeto de constituir un verdadero polo de desarrollo constituyó, como veremos en lo que sigue, una cuestión central en las formulaciones de la mayor parte de las propuestas iniciales y proyectos de consultoría.

2.1. El capital humano como construcción del Estado en el proceso colonizador

El perfil de los colonos finalmente asentados en el territorio, es decir, el perfil “humano” de la colonización del Alto valle del Colorado fue, desde sus comienzos y ante todo, una construcción de la política pública del Estado provincial. En ese sentido, el asentamiento poblacional que constituyó la colonización¹ no fue el producto de una llegada de inmigrantes movidos por algún tipo de mecanismo migratorio más o menos espontáneo, sino el resultado de la acción del Estado provincial en el marco de cuerpos legales concretos, diseñados específicamente para atraer un tipo específico de personas con un perfil muy bien definido.

A diferencia de las demás zonas de regadío en el norte patagónico, con la sola excepción del IDEVI (Instituto de Desarrollo del Valle Inferior en la provincia de Río

¹ Hacemos referencia aquí específicamente a la colonización social en el marco de las leyes 482/68 y 497/73, mediante las que se ocuparon los perímetros de regadío conocidos como El Zauzal y Ampliación de El Zauzal. La ocupación del tierras hacia el sur se rigió por otros mecanismos en el marco de los cuales, el asentamiento, ahora en grandes superficies dependía de los mecanismos de mercado y no de la acción del Estado.

Negro), era el Estado provincial quien acudía en búsqueda de colonos, realizaba una tarea de marketing territorial, y seleccionaba de acuerdo con un perfil específico.

Esta aclaración inicial, no es banal, y requiere ser tenida en cuenta en el marco de la problemática estudiada en esta tesis al menos por dos motivos. Por un lado, porque muy a menudo la crónica periodística o el debate político han dejado al descubierto las flaquezas de los chacareros como principales agentes económicos del área a la hora de promover el despegue de la misma. No obstante, y aunque como veremos, esa es una cuestión que no puede negarse, es también cierto que los mismos fueron sujetos de un proceso cuya lógica y planificación no controlaron.

En otras palabras, quienes allí se asentaron eran –con sus virtudes y sus falencias-, colonos como los que protagonizaron la construcción de otros espacios en el norte patagónico, y perseguían objetivos –específicamente, como veremos, el acceso a la propiedad de la tierra- legítimos desde el punto de vista individual. Sin embargo, una planificación estatal con características muy concretas los transformó –como colectivo- en el capital humano con el que en definitiva debía producirse el despegue del territorio.

Desde nuestra perspectiva, uno de los principales problemas que tuvo esta “construcción estatal” fue que estuvo basada en una contradicción de partida de la política pública, ya enunciada en capítulos anteriores. Por un lado, el objetivo oficial de la planificación en relación con la búsqueda de potenciales colonos era conseguir establecer individuos con capacidad de poner en marcha una actividad compleja, como es la fruticultura bajo riego, con el objeto de impulsar un rápido desarrollo del área de regadío y, por ese camino, apoyar el crecimiento económico provincial, algo que quedaba claramente reflejado en el decreto de creación del Ente del río Colorado al señalarse la necesidad de “(...) modificar radical y favorablemente el complejo económico de La Pampa (...)”.

Pero por otro lado, la estrategia seguida en el terreno no se ajustaba necesariamente a esos planteamientos. Antes bien, el objetivo prioritario se orientaba a conseguir un poblamiento rápido de la zona y la máxima distribución de tierra posible, con la sola limitación de evitar el minifundio, más allá de las capacidades económicas y técnicas necesarias.

En este sentido, puede decirse que, desde un principio, el proceso colonizador adoleció de cierto nivel de improvisación que profundizó las contradicciones entre la necesidad de cierto nivel de capital humano y el perfil de los primeros ocupantes de las parcelas de regadío. Ello se hace claramente visible cuando se atiende al criterio de asignación de las primeras parcelas en momentos en que se comenzaban a construir las primeras obras de infraestructura y se ha podido constatar a través de una diversidad de documentos y algunas de las entrevistas realizadas.

En efecto, esas primeras adjudicaciones no atendieron a unos criterios explícitos de los conocimientos, capacidades o experiencia anterior que debían reunir los colonos para obtener una parcela de regadío.

De esa manera, desde comienzos de la década de 1960, se otorgaron parcelas en función de criterios que apuntaban, sobre todo, a legalizar la situación de los ocupantes de hecho de la zona, tanto de aquellos asentados previamente al comienzo de la ejecución de obras de regadío, como de los empleados del EPRC que habían ocupado algunas parcelas de tierra en torno al pueblo.

La resolución del Ente del río Colorado de 3 de Diciembre de 1964 refleja claramente esa situación al señalar la “(...) necesidad de arbitrar sin demora los medios para posibilitar la entrega de las parcelas de 1½ hectáreas en cuya sistematización de canales se está trabajando en la actualidad”. Fundaba su pedido en la necesidad de “(...) dar ubicación a los intrusos radicados dentro y en las inmediaciones de las redes de riego de ‘El Zauzal’ y ‘Ampliación’, que se verán desplazados como consecuencia de esas obras y en solucionar el problema de servidores del Ente que se ubican con sus familias en la zona, problema este que se verá agudizado al adjudicarse próximamente nuevas licitaciones que ha convocado el Ente, lo que provocará abultada afluencia de mano de obra.”²

Pero además, y a pesar de no existir todavía una legislación específica para llevar adelante la colonización, se trataba también de ir acompañando, con la ocupación efectiva de las tierras, las obras de acondicionamiento de tierras que ya había emprendido la provincia, toda vez que, de no hacerse así, la situación podría revertir en nuevas erogaciones para la provincia.

La situación queda reflejada claramente en otra resolución del directorio del Ente del río Colorado³ en la que se decide la entrega de un conjunto de parcelas señalando que “(...) si bien no existe una legislación que establezca las condiciones de entrega de dichas parcelas, teniendo en cuenta el apreciable monto que se invierte en la preparación de las mismas, es aconsejable disponer su entrega a colonos de la zona para que cumplan sus fines, evitando así los gastos de conservación y/o atención en que de otra manera debería incurrir el Organismo, como así también los perjuicios que podrían derivar de voladuras en las áreas emparejadas expuestas a la erosión eólica, fenómeno frecuente en la presente época en dicha zona (...)”.

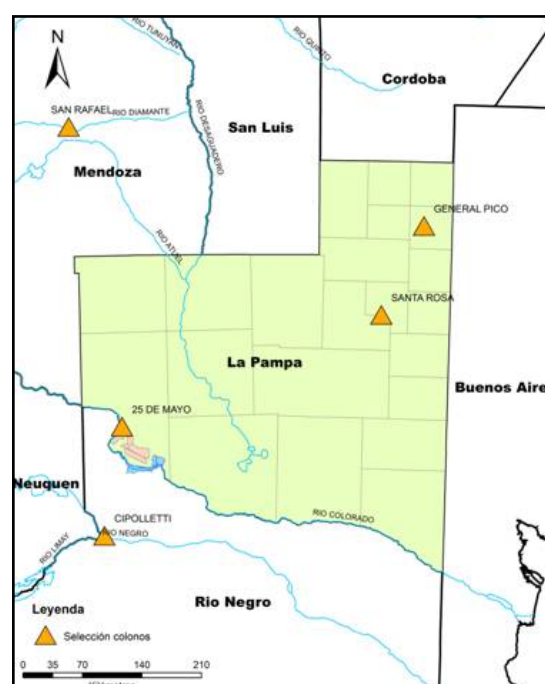
En otras palabras, los mecanismos realmente aplicados en la adjudicación de parcelas en los años iniciales de la colonización adolecían de una cierta falta de claridad en

² Resolución del Ente Provincial del río Colorado de 3 de Diciembre de 1964, firmada por el escribano Víctor Arriaga, vicepresidente (a cargo de la presidencia).

³ Resolución del directorio del EPRC fechada en Santa Rosa, el 16 de Setiembre de 1965 y firmada por su presidente, el Ing. Oscar Rodríguez Díez

los objetivos, en parte porque no se había puesto en marcha todavía los instrumentos institucionales necesarios. Las palabras del ingeniero A. Martín⁴, -técnico a cargo de la oficina de colonización del Ente del río Colorado a partir de 1967-, resultan contundentes en ese sentido, al comentar que “se trataba de unas adjudicaciones en cierto sentido arbitrarias, no exentas de cierta discrecionalidad por medio de las cuales se había ocupado la mayor parte de las chacras de El Zauzal. De modo que, avanzada la década de 1960, se decidió poner en marcha un “proceso de carácter objetivo”, con lo cual se estableció un baremo en función del cual se establecía “de manera más o menos automática” quiénes de entre los interesados en afincarse eran elegidos para hacerlo.”

Mapa 8.1. Lugares de recepción de solicitudes de parcelas



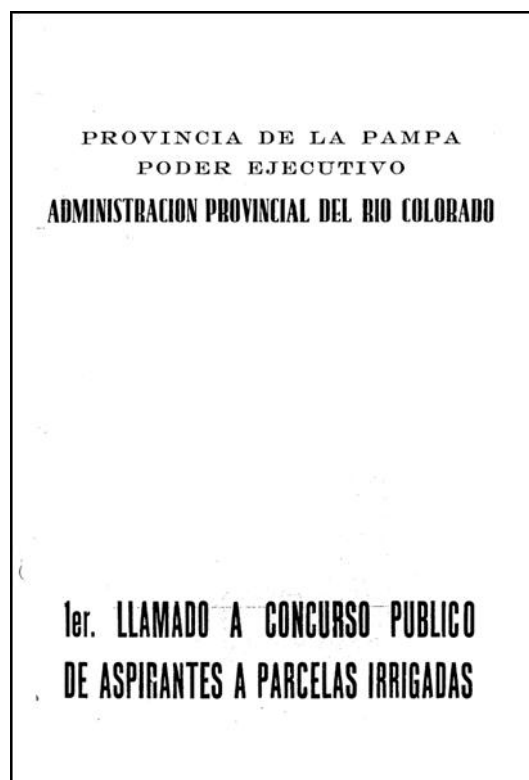
Fuente: Elaboración propia

Con ese objetivo, sólo a partir del año 1968 (Ley 482/68), la provincia de La Pampa desarrolló una política activa para llevar adelante sus planes de ocupación del ángulo sudoeste de su territorio. Toda vez que, como hemos señalado antes, se intentaba seguir el camino de la fruticultura del río Negro, la estrategia consistió en establecer delegaciones en las áreas con mayor tradición de regadío en el país. De este modo, se enviaron comisiones a San Rafael, en la provincia de Mendoza y a Cipolletti, en la provincia de Río Negro (Mapa 8.1).⁵

⁴ Entrevista al ingeniero Alberto Martín en marzo de 2005 en Santa Rosa, provincia de La Pampa.

⁵ Los otros centros de captación de posibles colonos fueron Santa Rosa (La Pampa) y en 25 de Mayo.

Figura 8.1. Portada del 1º Concurso Público de adjudicación de parcelas



Fuente: Centro de Documentación y Biblioteca, EPRC.

Las dos primeras, constituían espacios por demás interesantes para la tarea, porque, por un lado, permitía captar gente con cierta experiencia en agricultura de regadío, pero además, porque el ofrecimiento de tierras con ese objetivo, cobraba un interés muy especial para un amplio colectivo de trabajadores rurales en esas zonas. De esa manera, se establecieron sendas comisiones, y se desarrolló una amplia difusión en ambas ciudades, en el marco del Primer llamado a concurso para optar a una parcela irrigada en 25 de Mayo (Figura 8.1).

Sin embargo, el establecimiento de una normativa específica para el reclutamiento de colonos y la adjudicación de parcelas no tuvo en realidad los efectos esperados, puesto que no se lograba atraer con facilidad a fruticultores experimentados, provenientes de zonas de regadío que se encontraban entre las más pujantes del país y en disponibilidad de trasladarse a un espacio relativamente alejado, aislado y desprovisto de la mayor parte de las facilidades y comodidades de sus lugares de origen.

De ese modo, un informe de la consultora IATASA (1970), viene a poner de manifiesto nuevamente las dificultades del organismo rector del regadío en la zona para atraer “capital humano” a la zona señalando que “la dificultad de encontrar rápidamente agricultores aptos para el manejo de las parcelas ya sistematizadas, obligó a las autoridades

de la APRC⁶ a soslayar algunas de las limitaciones que imponía la ley de colonización y en consecuencia se admitió que de las 16 parcelas entregadas, la mitad fueran trabajadas por el colono residente en el predio, en tanto que la otra mitad serían atendidas por encargados, dirigidos por propietarios domiciliados en el Alto Valle del Río Negro (la mayor parte de ellos viven en Centenario y Neuquén).”

Si bien es cierto que a través de los diferentes Concursos públicos, fueron instalándose en la zona un cierto número de personas con experiencia en la actividad frutícola al haberse desempeñado en sus lugares de origen como asalariados rurales, o por haber colaborado en las tareas de la chacra familiar, puede decirse también que la situación no cambió radicalmente en las dos décadas siguientes, toda vez que muchas de las personas que accedieron a una parcela irrigada respondían a perfiles bastante heterogéneos, tanto desde el punto de vista de su experiencia como del de su expectativa.

Por otra parte, el paso de los años con escasos o nulos resultados, hizo que algunos de los chacareros optaran por vender, traspasar, alquilar o incluso ceder en préstamo su parcela, con lo cual se abrió una vía de acceso a personas que ni siquiera contaban con la supervisión del EPRC, con lo cual tampoco puede constatarse que tuvieran la mínima experiencia en fruticultura.

En definitiva, esa contradicción inicial, claramente visible en los documentos y testimonios recogidos, fue la que explica, en definitiva, la configuración de las características asumidas por los colonos del Alto valle del río Colorado. Características acentuadas, como veremos, por las propias condiciones de contexto y por los procesos que caracterizaban al sector frutícola en momentos en que el territorio estudiado iniciaba su despegue.

2.2. El capital humano de la colonización

2.2.1. La formación de los colonos en relación con la actividad de regadío

No obstante todo lo anterior, la cuestión de la formación necesaria de los colonos fue una cuestión planteada desde el comienzo mismo de los estudios (Tapper, 1958), y puesto de manifiesto en la mayor parte de los proyectos de consultoría (ITALCONSULT-SOFRELEC, 1961, DATASA, 1966, IATASA, 1970, MIT (*Massachussets Institute of Technology*), 1975, INTERCONSUL-FRANKLIN, 1982), así como por las leyes creadas para orientar y reglamentar la política pública en el área, que también se hicieron eco de la necesidad de contar en las chacras con personal capacitado para la conducción de una explotación frutícola.

⁶ Administración Provincial del Río Colorado

Ya en la década de 1950, el Ing. F. Tapper (1958:16) señalaba en relación con la ocupación de tierras de regadío que “el éxito de la empresa dependerá de la experiencia en el manejo del agua, de los conocimientos agrológicos, condiciones personales y recursos económicos de los que deban ejercer la práctica del riego y beneficiarse con ella. Es por esto que el problema de la colonización tiene extraordinaria importancia, por cuanto una buena colonización es custodia de los valioso recursos invertidos en las obras”. Y continuaba diciendo “la etapa inicial es siempre la más difícil por la falta del recurso humano experimentado en la técnica del riego. Conviene que los primeros en establecerse sean regantes auténticos para que dejen enseñanzas a los que se incorporen más adelante a esta actividad. La capacidad del material humano es de primordial importancia.”

El carácter crítico de los conocimientos de los productores en un proceso de colonización de las características del que se intentaba llevar a cabo en el Alto Colorado⁷, queda claramente expuesto más tarde en las recomendaciones del estudio de IATASA citado antes (IATASA, 1970:7). En el mismo se señala que la dirección de las explotaciones bajo riego requiere un dominio de las técnicas de riego que resulta crucial para el buen desempeño de las mismas. Esta recomendación tenía especial importancia, según ese estudio, toda vez que se pensaba que la mayor parte de los interesados provendrían de la provincia de asiento del proyecto, es decir, serían pampeanos y, por lo tanto, agricultores de secano para los cuales las técnicas de regadío resultarían ajenas.

Pero, por otra parte, y quizás lo más importante del caso, se apuntaba al señalar que “la exigencia de un cierto nivel cultural no sólo es requisito para una rápida asimilación de la técnica de cultivo, también es importante para asegurar una eficiente gestión empresarial de la finca. El manejo de una chacra que al final del período de implantación va a contar con diez hectáreas de cultivos permanentes exige tomar una serie de decisiones, cálculos de costos y juicios sobre aspectos financieros que no son reemplazables por la asistencia de los extensionistas, y –lo que es más grave- comprometen gravemente el porvenir de la explotación.”

Como hemos visto en capítulos anteriores se trata también de un tema recogido en las leyes de colonización. En ese sentido, ya la Ley 482 del año 1968, que encuadró el proceso inicial de asentamiento en la zona declaraba que, entre aquellos que reuniesen las condiciones generales del llamado a Concurso público, “los solicitantes serán seleccionados en función de (...) su experiencia y conocimiento de las tareas rurales”⁸, como primer requisito para su selección.

⁷ Especialmente por el hecho de que el objetivo era implantar allí montes frutales, con un alto requerimiento de conocimientos técnicos en la faz productiva y un importante manejo del mercado a la hora de insertarse en el circuito económico regional.

⁸ Ley 482/68. Art. 54º, inc. a)

Cinco años después, la Ley 497/73 de colonización social, invocaba la misma necesidad en dos sentidos. Por un lado, al señalar que el EPRC podría realizar “afectaciones especiales de unidades económicas” reservando, por un lado, hasta un 10% a favor de “egresados de las facultades de agronomía y veterinaria, de las escuelas de agricultura y ganadería o de otros establecimientos de orientación agraria.” Por otra parte podría reservar también “hasta un 10% a favor de inmigrantes rurales capacitados que lleguen al país en virtud de Convenios Especiales.”⁹ Pero además, este mismo instrumento legal señalaba que “dentro de los que reúnan los requisitos básicos (...) serán preferidos [aquellos] que acrediten un mayor grado de instrucción y / o capacitación técnico-agrícola.”¹⁰

Finalmente, la Ley 878/78, con una orientación política radicalmente distinta a la anterior, recoge un texto en este sentido que es prácticamente idéntico al de su antecesora (497/73), subrayando así la importancia del aspecto que aquí tratamos.

Sin embargo, las cosas no sucedieron en la realidad de acuerdo a las recomendaciones técnicas o a la Ley. Primaron, también en este sentido, consideraciones derivadas del carácter social propio de la política pública pampeana que buscaba, sobre todo, superar las limitaciones de la economía de mercado en términos sociales, procurando el acceso a la tierra de los grupos económicamente más débiles (IATASA, 1970: 20).

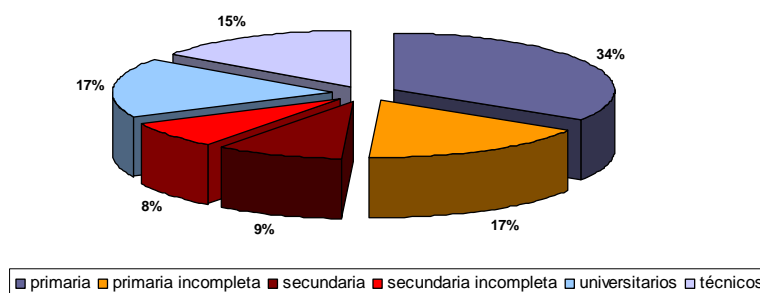
Los datos obtenidos mediante las entrevistas realizadas ponen de manifiesto que, de los 53 colonos entrevistados, 27, es decir el 51%, sólo habían obtenido formación primaria, en tanto que, de ellos, un tercio ni siquiera había completado este ciclo educativo. Además, otros 17 colonos presentaban estudios de secundaria o secundaria incompleta (16,9%) alcanzando, en conjunto con los anteriores una proporción de casi el 70% de los chacareros encuestados (Tabla 8.1).

En ese sentido, el perfil individual de los postulantes, especialmente en el origen de la colonización queda bien reflejado en las palabras del ingeniero A. Martín, citado también más arriba. Durante la entrevista realizada, esta persona comentaba acerca del perfil de uno de los adjudicatarios a quienes había ayudado en sus primeros pasos en la zona: “Guzmán obtuvo la posibilidad de tener chacra... en su planilla de inscripción ponía el dedo...no firmaba... la tabla no decía nada de que tenía que saber leer y escribir... fue a 25 de Mayo con toda la ilusión y su familia... trabajador...le enseñó a dibujar la firma...sin embargo, hoy en día deben estar sus descendientes, porque con trabajo, con decisión, con dedicación, el tipo salió adelante, otros que no la tuvieron tanto....”

⁹ Ley 497/73. Art. 29°, inc. a) y c).

¹⁰ *Ibid.* Art. 40°, inc. f)

Figura 8.2. Estudios completados por colonos de El Zauzal y su Ampliación



Fuente: Elaboración propia con base en datos de IATASA (1970)

Tabla 8.1. Estudios completados por colonos entrevistados en El Zauzal

Nivel educativo	Cantidad de personas	%
primaria	18	34
primaria incompleta	9	17
secundaria	5	9,4
secundaria incompleta	4	7,5
universitarios	9	17
técnicos	8	15,1
Total encuestados	53	100

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo 2005.

Las categorías de técnicos y universitarios reúnen un total de 17 personas (32,1% del total de encuestas). Sin embargo, y aunque pudiera aparecer como una representación importante de este estrato, deben hacerse al respecto dos consideraciones que matizan ese dato. En primer lugar, quienes manifestaron haber recibido algún tipo de formación técnica no universitaria constituyen la mitad de este grupo de colonos entrevistados, al tiempo que dicha formación tampoco guarda, por lo general, relación con la actividad a desarrollar en las explotaciones. Se encontraron entre ellos formaciones tan diferentes como técnico mecánico, topógrafo o contador, todas ellas titulaciones propias de quienes se asentaron en la zona como empleados del EPRC.

Entre quienes presentaron estudios universitarios, en algunos casos (17,6%) se trataba de titulaciones no relacionadas con la actividad de regadío y no finalizada – ingeniería aeronáutica, ingeniería industrial-. El resto de personas dentro de esta categoría presentaban la titulación de ingeniero agrónomo, aunque con estudios finalizados solo en dos casos.

Cabe señalar aquí que, en este sentido, también el perfil del solicitante era diferente al del IDEVI, la otra experiencia colonizadora en la provincia de Río Negro. En este caso, “el nivel general de instrucción del grupo de solicitantes [era] relativamente elevado, con casi la mitad de los postulantes con estudios secundarios completos como mínimo.” (IATASA, 1970:15). Se trata, por lo tanto, de un perfil sensiblemente diferente, toda vez que en nuestro caso, esa misma categoría sólo está representada por el 41,5% de la muestra.

Las causas parecen obedecer en este caso a las características diferenciales asumidas por la política pública en ambos casos. El análisis contenido en el estudio que venimos citando, es particularmente ilustrativo en este sentido cuando señala que (IATASA, 1970:20) “...en los dos programas de colonización, el objetivo de primer orden es aumentar la disponibilidad de riego. También en ambos casos persiguen objetivos de segundo orden de tipo social, pero en el de Río Negro la programática tiende más a una distribución eficiente de la tierra, entre individuos que por lo menos, se ocuparán de hacerla rendir...”.

2.2.2. La experiencia previa en los lugares de origen

En íntima relación con lo anterior debe considerarse también la cuestión de la experiencia anterior del colono o, en otras palabras, si la actividad que desarrollaba hasta el momento de la solicitud de tierras tenía o no relación con la que debía desempeñar en el Alto valle del Colorado.

Los responsables en el gobierno provincial de la dirección del proceso colonizador, especialmente durante los primeros concursos, tuvieron especialmente en cuenta esa cuestión y a ello se debió el hecho que dos de los principales lugares de reclutamiento eran San Rafael (provincia de Mendoza) y Neuquén, las dos regiones de mayor vocación en agricultura bajo riego en el país.

Sin embargo, como hemos visto, también se intentaba captar colonos en la propia provincia de La Pampa –tanto en 25 de Mayo como en las dos ciudades principales, Santa Rosa y General Pico–, de modo que se llevaba a cabo en esos lugares una importante tarea de difusión de los Concursos públicos, puesto que resultaba de gran importancia otorgar el acceso a la tierra a los propios pampeanos.

Cabe pensar, por lo tanto, que ello añadía cierta dificultad en el sentido de la inexperiencia en cultivos bajo riego de esta población, toda vez que los estudios de consultoría (IATASA, 1970:7) advertían que “(...) la dirección de las explotaciones bajo riego requiere el dominio de una técnica de cultivo que exige un aprendizaje del que carecen los agricultores provenientes de zonas de secano, lo que debe tenerse muy en

cuenta, pues este grupo es el que, bajo ciertas condiciones puede ser el contingente más numeroso de colonos potenciales.”

En realidad, el contingente pampeano no fue el más importante en volumen, en particular, porque la promoción del proyecto no tuvo tanto éxito dentro de la provincia como fuera de ella, –lo cual es lógico si se piensa en la nula tradición en actividades bajo riego del agricultor pampeano. Sin embargo, lo que si puede observarse (Tabla 8.2) es que los individuos provenientes de provincias con tradición de regadío –Mendoza y Río Negro– siendo relativamente más importantes que los provenientes de los demás orígenes, tampoco resultan, con un 37% de las respuestas, los más importantes en cantidad. Y ello se debe, sobre todo, de la marcada heterogeneidad que caracterizó a la inmigración que llegó a la zona en el marco del proceso colonizador.

Pero por otra parte, resulta también destacable el hecho de que quienes manifestaron no tener experiencia en agricultura bajo riego en sus lugares de origen son también mayoritarios (56,6% de las respuestas). En ese contexto, resulta especialmente llamativo el hecho de que el más de la mitad de los entrevistados originarios de la provincia de Mendoza (61,5%) declarase no tener experiencia previa en ese tipo de actividades. Ello podría explicarse, al menos en parte, por el hecho de que muchos de quienes provenían tanto de Mendoza como de Río Negro, se habían desempeñado en actividades cercanas a la fruticultura, tales como tareas en alguna bodega o fábrica de conservas, aunque no en la producción primaria.

Tabla 8.2. Colonos entrevistados según experiencia en agricultura de regadío por lugar de origen

Lugar de origen	Total encuestas	no	si
Buenos Aires	2	2	0
Chile	3	1	2
España	1	1	0
La Pampa	16	16	0
Mendoza	13	8	5
Río Negro	17	1	16
Santa Fe	1	1	0
Total	53	30	23

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo 2005

Finalmente, y como era de esperar, en el caso de los chacareros de origen pampeano, (30,2% de los entrevistados), ninguno de ellos manifestó haber tenido experiencia alguna en agricultura bajo riego. Por otra parte, cabe señalar también, aunque no se refleje en la tabla adjunta, que tan sólo una porción minoritaria de este grupo (18,7%) señaló haber trabajado alguna vez en tareas rurales.

De ese modo, aunque los chacareros provenientes de la vecina provincia de Río Negro, resultan los más numerosos (32% del total encuestado), y la mayor parte de ellos manifestó poseer experiencia de trabajo en chacras frutícolas (94,1%), no logran revertir el perfil individual puesto de manifiesto por los demás colonos.

En pocas palabras, y como consecuencia de todo lo anterior, puede concluirse que la política pública de colonización en el Alto valle del Colorado no logró atraer a productores frutícolas experimentados, sino más bien, a una diversidad muy importante de individuos con distinto tipo de relación con la actividad frutícola en el caso de las provincias con tradición de regadío, y con un conocimiento muy escaso o nulo entre los provenientes de los demás orígenes.

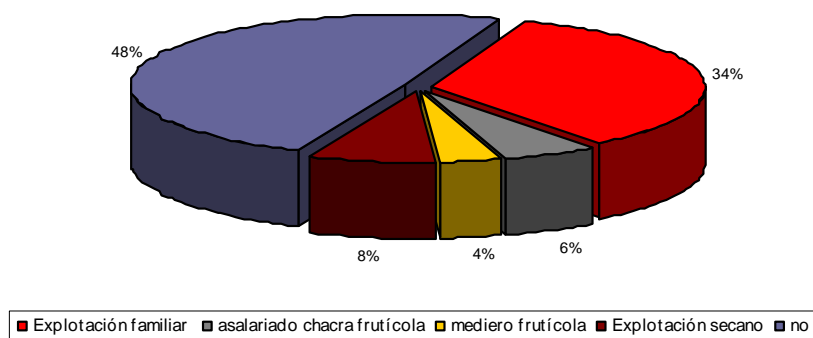
Más allá de lo anterior, otro aspecto a ser considerado en relación con la experiencia previa tiene que ver con el tipo de actividad desarrollada, incluso entre quienes se habían desempeñado en parcelas irrigadas. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que, quienes obtenían una parcela frutícola en 25 de Mayo, debían tener la capacidad de desarrollar todo un tipo de actividades –desde aquellas de carácter técnico a las de administración de la propia finca- que requerían conocimientos o habilidades de cierta complejidad.

Sin embargo, y tal como puede observarse en la Figura 8.3, entre las personas que habían desempeñado alguna actividad asimilable a la que desarrollarían en el Alto Colorado, en ningún caso habían sido propietarios de su propia parcela en el lugar de origen. Antes bien, lo que predominan son aquellos individuos que formaban parte de la mano de obra familiar en explotaciones paternas (33,9% de los encuestados), en tanto que asalariados y medieros sólo alcanzan a representar un 9,4% de los colonos encuestados. Resulta significativo, por otra parte, que en todos los casos provienen de las provincias de Río Negro y Mendoza.

En ese contexto, y aunque no se preguntaba concretamente en el cuestionario, en todos los casos (además de en las entrevistas en profundidad), aquellos que asociaron su experiencia anterior a su trabajo en la finca familiar, también expresaron de una u otra forma que su función en la misma consistía en labores de asistencia al cabeza de familia original.¹¹

¹¹ Incluso ésta aparece como una de las principales causas de emigración. Si la oferta masiva de tierras junto a la promesa de ayudas y subsidios del gobierno pampeano actuaban como un factor de atracción muy importante, la necesidad de independizarse y la posibilidad concreta de hacerlo –que no estaba tan clara, por el precio del suelo, en el Alto valle de Río Negro- conformaban un importante factor de expulsión que aparece claramente reflejado en las entrevistas realizadas.

Figura 8.3. Colonos de El Zauzal y Ampliación: Vinculación previa con la actividad frutícola



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo 2005

Tabla 8.3 Colonos de El Zauzal y Ampliación según tipo de experiencia previa en tareas rurales por lugar de origen

Origen	Total encuestados	Explotación familiar	Asalariado frutícola	Mediero frutícola	Explotación secano	Sin experiencia
Buenos Aires	2	-	-	-	-	2
Chile	3	-	-	2	-	1
España	1	-	-	-	-	1
La Pampa	16	-	-	-	3	13
Mendoza	13	5	1	-	1	6
Río Negro	17	13	2	-	-	2
Santa Fe	1	-	-	-	-	1
Total	53	18	3	2	4	26

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo 2005

De este modo, si bien es evidente que el aprendizaje continuo en las tareas de la chacra, habría dotado a estos individuos de las habilidades básicas, en particular las relacionadas con el cultivo propiamente dicho, no parece que, siguiendo las recomendaciones del informe de IATASA (1970) quedara asegurada la eficiente gestión empresarial de la finca, toda vez que no era precisamente esa la función desempeñada por los individuos hasta el momento. Se trata de un aspecto especialmente sensible al cambio en el contexto de reestructuración que, como veremos, vivía la fruticultura valletana desde los años '60 debido a su mayor apertura internacional y la creciente competencia de otros países del Hemisferio, tales como Chile, Brasil o Sudáfrica.

El testimonio del responsable de la colonización a finales de los años '60, muestra a las claras las debilidades del proyecto en este sentido al señalar que "(...) los resultados productivos estaban condicionados, porque si no recibían ayuda estatal por parte de los técnicos, en el sentido de que le enseñaban ciertas técnicas nuevas –a las tradicionales las

conocían, cómo podar un peral, cómo podar un manzano, pero los productos nuevos contra insectos, contra enfermedades de las plantas, a esos no los conocían- si no estaba el técnico de la provincia que le enseñaba esas cosas, estaban condicionados [...], limitados digamos en sus capacidades de producción.”¹²

2.2.3. Otros factores condicionantes del capital humano a nivel local

Más allá de lo anterior, resulta de interés considerar también otro tipo de factores que condicionaron la conformación del capital humano a nivel local a lo largo del tiempo. Se trata, por un lado y como se mencionara más arriba, del éxodo de los hijos de quienes accedieron a una parcela frutícola y, por otro, del propio contexto histórico en que se dio la colonización del Alto Colorado.

El éxodo de las descendientes de los chacareros

- En relación con lo primero, tal como queda reflejado en las diferentes Leyes y estudios de consultoría, los hijos de los adjudicatarios de parcelas constituían un factor de especial relevancia en el proceso colonizador, y ello por motivos que pueden resumirse en los tres siguientes:

En primer lugar, porque representaban la fuerza de trabajo necesaria para el progreso de la explotación. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que, el importante tamaño de las parcelas –muchas de las cuales alcanzaban e incluso superaban las 20 hectáreas- el requerimiento de fuerza de trabajo era muy importante. Sin embargo, en las condiciones de precariedad en que muchos de ellos se incorporaban al regadío, no estaban en condiciones de contratar mano de obra para las tareas en la explotación. Las chacras de El Zauzal estaban en condiciones de satisfacer esa condición toda vez que, como muestran las encuestas realizadas, las familias asentadas tenían un promedio de 1,16 hijos varones por familia, proporción que se amplía a 2,37 hijos por familia si se incluye a las mujeres.

Por otra parte, la edad de acceso a las parcelas de los colonos era, por lo general elevada, puesto que la mayor parte de ellos contaban con más de treinta años y en muchos casos, con más de cuarenta. En realidad, ello se debía en parte justamente a que uno de los requisitos más valorados era que tuvieran un cierto número de hijos que pudieran, eventualmente, colaborar en la explotación. Ello hacía, por lo tanto, que el objetivo de dar continuidad a la explotación estuviera centrado, sobre todo, en la posibilidad de que los hijos continuaran en la misma.

Finalmente, se trataba de personas que, supuestamente, tendrían la oportunidad de adquirir los conocimientos técnicos y la capacitación suficiente para poder ponerse al frente de la explotación en mejores condiciones que sus padres. La Colonia daría así un

¹² Entrevista al Ing. Alberto Martín en Santa Rosa. (Marzo de 2005)

salto cualitativo en la composición de su capital humano incrementando así la capacidad de las explotaciones. En este sentido, como veremos, se instaló a tal efecto una escuela agrotécnica con orientación hacia una formación de técnico frutícola, que, al menos en teoría, constituía la garantía de formación de las generaciones más jóvenes. Paradójicamente, aunque la mayoría de los descendientes de los colonos pasaron por las aulas de la misma, no continuaron, en la mayor parte de los casos, trabajando en las chacras sino que, por el contrario dejaron la localidad. Algunos de ellos en busca de nuevas oportunidades laborales en las ciudades del valle del río Negro, en tanto que en los casos en que era posible, siguieron también estudios universitarios en Neuquén o Santa Rosa y, por lo general, en profesiones alejadas de la explotación agrícola.

La situación de aquellas familias con hijos varones y, por lo tanto, con mayor posibilidad de continuar trabajando la explotación, es ilustrativo de lo que venimos comentando. En efecto, del total de familias entrevistadas, en 39 casos tienen hijos varones. De todos esos casos, tan solo en 10 (25,6%) respondieron que trabajan en la explotación. Las respuestas de quienes manifestaron que continuarían trabajando la chacra en el futuro contribuyen a mantener esa tendencia, toda vez que sólo 9 (23,07%) afirmaron que continuarían trabajando.

Tal como ponen de manifiesto las entrevistas realizadas, el motivo de ese abandono, puede resumirse claramente en la falta de perspectivas de las nuevas generaciones, ante los magros resultados alcanzados por sus padres en años de trabajo. De este modo, la política pública, que había privilegiado la familia numerosa como estrategia para el avance de un proyecto social, reconoció en este sentido una nueva contradicción al no crear las condiciones para que las nuevas generaciones, sin apoyos ni incentivos para la continuación del proyecto, decidieran abandonarlo.

El contexto histórico y territorial y su incidencia en el capital humano.

En el intento de comprender las características que asumió la formación del capital humano en la colonización del Alto valle del Colorado, es necesario además, tomar en consideración dos aspectos de contexto –territorial, por un lado, e histórico, por otro-, que contribuyeron a acentuar las debilidades del capital humano así conformado y su desajuste en relación con los objetivos planteados para el desarrollo del área.

Por un lado, faltó una real organización del proceso una vez que los colonos estuvieran asentados en la zona. Es decir, si bien, desde el comienzo mismo se habían llevado a cabo trabajos de consultoría internacional en las que se realizaba una planificación minuciosa de todo el circuito productivo, en la realidad, ello no se plasmó en acciones concretas en por parte del Estado provincial. La experiencia de las primeras colonias en el valle superior del río Negro¹³ resulta muy elocuente en este sentido y merece

¹³ Seguimos en este sentido el excelente trabajo de Susana Bandieri y Graciela Blanco (1998).

ser descrita con cierto detalle. El análisis comparativo servirá así para mostrar incluso una curiosa paradoja: en el río Colorado, el Estado provincial no fue capaz de llevar adelante una labor de acompañamiento de la colonización que si se dio en el Alto valle del río Negro por parte de la iniciativa privada que, como veremos más abajo, planificó desde la capacitación técnica hasta el acceso a los mercados de los chacareros frutícolas.

Los contingentes de población que arribaron al alto valle del Negro no eran personas dotadas de unas especiales habilidades técnicas o solvencia económica capaces de asegurar a priori el éxito futuro de la fruticultura de regadío en la zona. Sin embargo, fueron las condiciones en que se dio el proceso colonizador, el escenario territorial concreto en que esos pobladores se insertaron, las que condicionaron la construcción de un capital humano en términos, sobre todo de iniciativa y capacidad empresarial que derivó en una trayectoria territorial exitosa.

Una primera diferencia a tener en cuenta es que la ocupación de la tierra, en el valle superior del río Negro, se realizó mediante un proceso de colonización “privada”. Es decir, consistió en la compra-venta entre particulares de importantes extensiones de tierra en manos de unos pocos terratenientes¹⁴ dotados de “manifiestos fines especulativos” (Bandieri y Blanco, 1998:30). En otras palabras, el acceso de los colonos a la tierra se produjo, por lo general, a través de la subdivisión y venta de la misma por parte de compañías privadas de colonización.

Por otra parte, no existía, desde un principio, un apoyo estatal de ningún tipo. Al menos no con “fines sociales” como en el Colorado, sino que las transacciones se resolvían exclusivamente por la vía del mercado y, en su caso, del crédito para la compra de tierras. Es en ese contexto, y previa subdivisión de la tierra por parte de sus propietarios, que surge el chacarero como agente económico y actor social predominante en los valles irrigados del río Negro. Con ese escenario como punto de partida, las expectativas de quienes arribaban sólo podían consistir en salir adelante por sus propios medios.

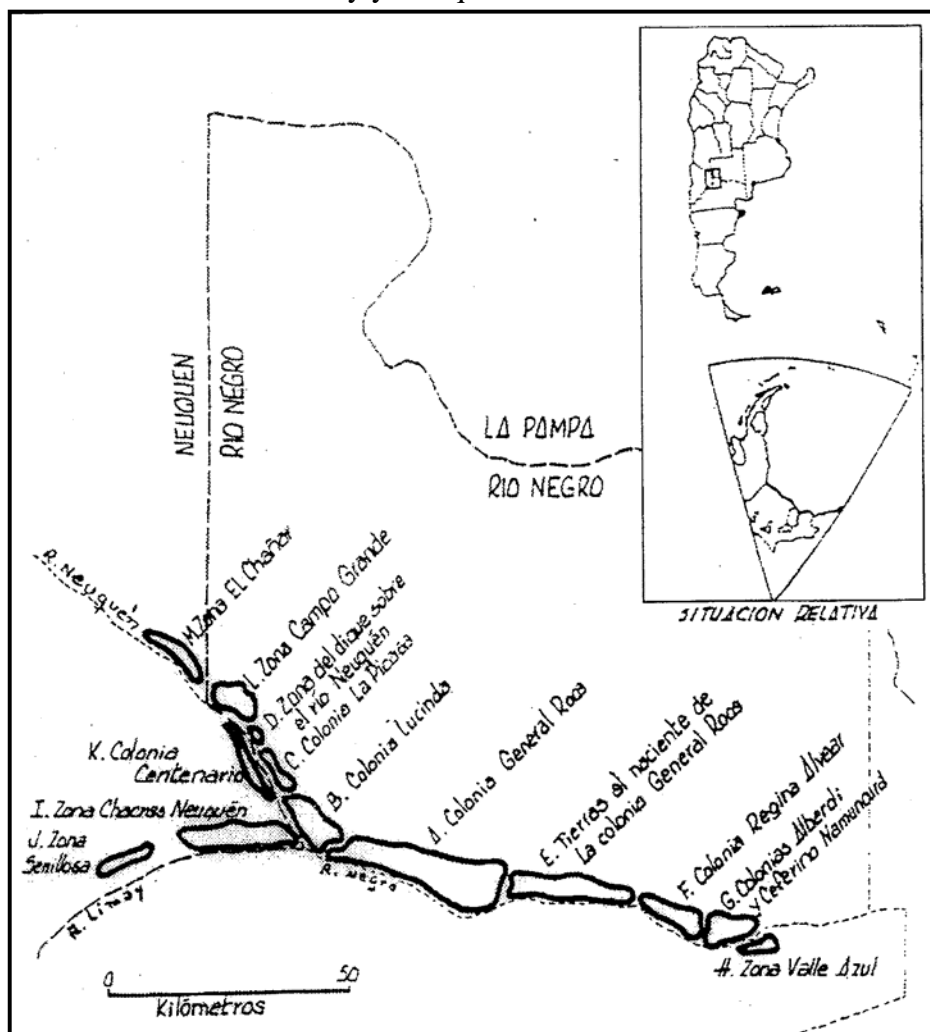
De modo que, ese estado de cosas, se tradujo desde un principio en que, quienes llegaban a esta zona, fueran individuos que dependían básicamente de su propio espíritu de iniciativa y de contar con unas mínimas capacidades empresariales como para afrontar la empresa. Las características del proceso hacían que tuvieran que hacer frente a importantes deudas a saldar en plazos relativamente cortos¹⁵.

¹⁴ Bandieri y Blanco (1998:29), señalan que “datos censales de 1888 indican que de 30.000 hectáreas ya adjudicadas, alrededor del 80% pertenecían solo a 4 de los 56 adjudicatarios” en las actuales comunas de Fernández Oro e Ingeniero Huergo, sobre el río Negro.

¹⁵ En este sentido, S. Bandieri y G. Blanco (1998:34) señalan que la Compañía de Tierras del Sud S.A., - subsidiaria de la empresa de ferrocarril del mismo nombre- había comprado tierras en coincidencia con el inicio de la construcción del dique sobre el río Neuquén a 30 \$/ha., “(...) comenzando la enajenación de las primeras chacras de la denominada Colonia ‘La Picasa’ en el año 1913 al precio uniforme de \$ 600 la hectárea pagadero en 5 cuotas anuales del 10% y una final, al terminar el quinto año, del 50% (...)” Se observa así claramente, el importante proceso especulativo que debían enfrentar los inmigrantes a la zona.

Esa situación y la necesidad de una rápida obtención de ingresos llevaron a que los colonos se vieran forzados a poner rápidamente en marcha la producción de sus parcelas, dando lugar al pronto comienzo de los diversos ciclos productivos que llevaron finalmente a la difusión de la fruticultura.

Mapa 8.2. Colonias de regadío en el valle superior del río Negro y los valles Inferiores de los ríos Limay y Neuquén



Fuente: Bandieri y Blanco (1998).

Así, en un primer momento y mediante un proceso de imitación de las grandes propiedades del valle, se optó mayoritariamente por el cultivo de la alfalfa. Pero la disponibilidad de capital derivada de esta actividad, “(...) dio lugar a una incipiente plantación de viñas y frutales que rodeaban la vivienda familiar con destino al consumo propio, todavía sin criterio comercial.” (Bandieri y Blanco, 1998:39) Finalmente, y con el apoyo fundamental de la Compañía de Ferrocarriles del Sud, ésta actividad terminaría constituyendo el núcleo productivo de todas las explotaciones del valle.

En algunos casos, la concesión de tierras por parte del Estado nacional implicaba el requerimiento de conformar cooperativas y disponer de ciertos montos de capital, debido al

alto costo requerido para la puesta en producción de las tierras. Es el caso del Decreto de 27 de setiembre de 1907 por el cual se disponía la reducción del precio de las parcelas de \$50 a \$ 2,50 bajo la condición de que los adquirentes formaran cooperativas de irrigación y aportaran \$50 por hectárea para la construcción de obras de riego. Por otra parte, dentro de los dos primeros años, debían llevar a cabo una serie de tareas, desde el desmonte y nivelación del terreno a la construcción de la vivienda, pasando por el cercado y sembrado parcial de la superficie, depositando \$10 como garantía del cumplimiento de tales obligaciones. (Bandieri y Blanco: 1998:30)

En definitiva, las condiciones en que se llevó a cabo la ocupación de la tierra en el alto valle del río Negro actuaron, en cierto sentido, como incentivos que reforzaron las capacidades individuales de unos agentes económicos cuya acción estaba guiada por la expectativa de progreso más allá de cualquier ayuda estatal. De ese modo, los intereses de los propios productores confluyeron en un momento histórico concreto con los de la estrategia de expansión de la empresa de ferrocarriles y los de la ocupación del territorio por parte del Estado nacional, constituyendo un contexto sumamente fértil para el surgimiento de iniciativas por parte de los recién llegados.

Por otra parte, es necesario considerar el momento histórico concreto en se producía la colonización social en 25 de Mayo, puesto que las transformaciones estructurales del país, y más específicamente del sector frutícola, subrayaban de un modo importante las debilidades del experimento de colonización que se intentó en el territorio bajo estudio, imponiendo un fuerte contraste entre las características individuales de los colonos y las necesidades concretas del mercado en ese momento-.¹⁶

Como hemos visto, la etapa de “despegue” del territorio con base en la fruticultura de regadío, comenzó a darse en una coyuntura de fuerte transformación de la filière frutícola en Argentina. Como señalan Bandieri y Blanco (1998:26) “Sobre fines de la década de 1970 se observa el inicio de una “crisis generalizada de la producción frutícola regional, vinculada tanto a los mercados externos de exportación como a cuestiones de política económica interna (...)”, que afectó particularmente al agente económico mayoritario, el pequeño productor agrícola, provocándole falta de rentabilidad, notable atraso tecnológico y un acentuado proceso de descapitalización.

¹⁶ En este sentido podría decirse que el alto valle del río Colorado sufrió en mayor medida los embates de estos procesos estructurales que dos de las áreas de regadío de mayor entidad en ese momento, tales como CORFO y el alto valle del río Negro. La primera, aunque con un punto de partida histórico similar –comenzó a organizarse institucionalmente a mediados de la década de 1960- tenía unas características muy diferentes –configuración productiva basada en la producción de forrajes, complementada con producción frutícola y hortícola-, es decir, con una diversificación que la hacía menos vulnerable a las variaciones del mercado. En el caso de la fruticultura del río Negro, si bien acusó esos impactos, en los momentos de mayores turbulencias había desarrollado una madurez en tanto sistema productivo que le permitió sobrevivir a los mismos.

En otras palabras, en pleno momento de puesta en marcha de la colonización en el Alto valle del Colorado, tenía lugar en el marco de la actividad frutícola regional un proceso de regresión en la distribución de los ingresos regionales que jugaba en contra, sobre todo, de los productores familiares (Bandieri y Blanco, 1994:36).

Un productor carente de capital económico y de conocimientos técnicos avanzados, como el que se pretendía instalar en la zona de regadío de 25 de Mayo, no era el más adecuado para afrontar los tiempos que se avecinaban en el sector. Tardíamente se intentó –como fue analizado en la Parte III-, forzar la transición del chacarero local -devenido forzosamente en agricultor de subsistencia- hacia el ejercicio del papel de empresario frutícola. Sin embargo, ese intento lo expuso crudamente a esas transformaciones, y ello constituía además una violación del compromiso –en parte implícito, en parte explicitado en las Leyes- contraído por el Estado durante el proceso colonizador. Si se quiere, en el caso del alto valle del río Colorado, el cambio de las reglas del juego establecido por las políticas públicas, tuvo el efecto de dejar al descubierto las debilidades individuales del contingente que arribó a la zona.

2.2.4. La capacidad formativa a nivel local

No obstante los problemas mencionados, corresponde señalar también que 25 de Mayo contó desde temprano con la infraestructura necesaria para la capacitación de personal idóneo para el trabajo en las chacras. Más concretamente, a partir de 1966, es decir, a poco de comenzarse oficialmente la ocupación de las tierras de regadío, se creó una Escuela Agrotécnica pensada para formar técnicos agrónomos especialistas en cultivos frutícolas bajo riego¹⁷. Así, los contenidos curriculares abarcaban desde la capacitación en las diversas labores comprendidas en los cultivos frutícolas hasta la administración de chacras con este tipo de cultivos.

En relación con la misma, cabe destacar el hecho, señalado por la directora de la escuela durante la entrevista, de que fue durante mucho tiempo la única escuela de ese tipo en la zona de influencia del Alto valle del río Negro, motivo por el cual incluso algunos chacareros de ese espacio han acudido en algún momento a la misma en busca de técnicos especializados en fruticultura.

Sin embargo, el impacto de la misma en el ámbito local no fue el esperado y, en ese sentido, pueden citarse dos tipos de cuestiones que permiten resumir los principales obstáculos en ese sentido:

¹⁷ Entre las décadas de 1950 y 1960 se crearon en diversos puntos del territorio de la provincia de La Pampa un número importante de escuelas agrotécnicas orientadas a la formación de técnicos agropecuarios. Sin embargo, cada una de ellas tenía una orientación íntimamente relacionada a la actividad agropecuaria característica de su zona de influencia.

- Por un lado, es evidente que la mayor parte de los hijos de los chacareros estudiaron en esa escuela, en particular, por el hecho de que, durante muchos años fue la única existente en el medio. Pero, no obstante ello, esa formación no logró, por lo general, incorporarse como capital humano en las chacras, sobre todo, porque los jóvenes no optaron por continuar trabajando en la explotación familiar sino que, por el contrario, marcharon a trabajar o estudiar en las ciudades del entorno. De hecho, incluso entre los técnicos del EPRC entrevistados, solo dos de ellos habían estudiado en la escuela agrotécnica.

- Por otra parte, a partir de principios de la década de los '90, las escuelas técnicas escuelas técnicas se vieron profundamente afectadas por la reforma educativa llevada a cabo en Argentina. De esa manera, si muchas de ellas fueron recicladas a otro tipo de enseñanza, las que permanecieron, vieron muy reducida su tarea de capacitación técnica en la currícula –de seis a tres años-, con lo cual resulta evidente que su función original quedó completamente distorsionada.

En ese sentido, la directora de la escuela, entrevistada durante uno de los trabajos de campo señalaba que, el egresado de esa institución formado según el antiguo modelo educativo estaba en condiciones de llevar adelante una explotación agropecuaria, mientras que, con los conocimientos que se les brindan actualmente, no parece factible que puedan llevar a cabo esa tarea.

Figura 8.4. Vista exterior e interior de la “minifábrica” de dulces y conservas



Fuente: Trabajo de campo (2005)

De hecho, señalaba en ese sentido que durante los últimos tres años, y de acuerdo a los seguimientos de los alumnos egresados realizados por la escuela, ninguno de los egresados durante los últimos tres años estaba trabajando en el sector agropecuario.

Una segunda cuestión a destacar en relación con la capacidad de formación de capital humano para el trabajo en las explotaciones frutícolas es la construcción, a principios de 1990, de una “minifábrica” para la elaboración de concentrado de tomate y de pulpa de manzana (Figura 8.4) y para ser administrada por la misma Escuela Agrotécnica. Cabe señalar que la misma fue construida en el marco del Programa

Nacional de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Técnico-Agropecuaria (EMETA)¹⁸, y, por lo tanto, financiada parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los fines por los cuales se instaló la misma en 25 de Mayo pueden resumirse en dos. Por un lado, el objetivo principal era de carácter didáctico. Es decir que se suponía que, a partir de la realización de prácticas en la minifábrica los alumnos podrían incorporar conocimientos relacionados con la industrialización de los productos de la zona.

Pero, por otra parte, esas instalaciones constituían una herramienta interesante para dar salida a la producción de tomate de las pequeñas explotaciones con superficies entre media y una hectárea de El Zauzal.¹⁹

Sin embargo, en el momento de efectuar el trabajo de campo la fábrica se encontraba fuera de funcionamiento habiendo estado parada durante los tres últimos años aproximadamente y, de acuerdo con los testimonios recogidos en el terreno²⁰, su funcionamiento a lo largo de una década desde que fuese terminada de montar en 1992, había puesto que sólo había estado en actividad a lo largo de dos o tres meses por temporada y no en todos los años. De ello puede deducirse fácilmente entonces la escasa efectividad de la fábrica en relación con los fines planteados.

Los argumentos esgrimidos por los entrevistados a la hora de justificar la falta de funcionamiento de esas instalaciones pueden resumirse en tres tipos:

- Por un lado, los entrevistados coincidieron en señalar problemas iniciales en el montaje de la planta, en particular, el hecho de que el mismo quedara incompleto desde el principio. En ese sentido, se señalaba la falta de la maquinaria necesaria para mantener de manera continua el proceso de “baño maría”, imprescindible a la hora de lograr un correcto envasado de los alimentos procesados. La principal consecuencia de todo ello consistía en una importante reducción de la capacidad de trabajo de la planta por las demoras producidas en el proceso concreto de calentamiento del producto.

- Por otra parte, se mencionaron problemas con algunos de los clientes para los cuales se llegó a procesar tomate. En ese sentido, se señalaron aspectos relacionados con impagos de la producción entregada así como otros relacionados con problemas en el producto entregado, debidos, justamente, a las características comentadas de la línea de envasado.

¹⁸ Bajo ese mismo programa se construyeron varias minifábricas similares en diferentes puntos del país.

¹⁹ Según datos obtenidos en las entrevistas, la capacidad de trabajo de la planta es de aproximadamente un millón de kilos en una temporada, de modo que, si bien resulta evidente que no constituye una salida posible para la producción de toda la Colonia, si resulta apta para ese objetivo más acotado.

²⁰ Entrevistas a S.A. Directora de la Escuela y M.P. técnico a cargo del proyecto de reactivación de la minifábrica en el momento de realizarse el trabajo de campo.

- Finalmente, se señalaron también problemas de coordinación entre las instituciones locales puesto que si bien, tanto el Ayuntamiento como el EPRC han acompañado circunstancialmente el emprendimiento con ayudas puntuales, por lo general, la posibilidad de mantener una acción coordinada entre escuela, Ayuntamiento y EPRC se ha visto impedida por disputas personales, conflictos políticos, etc.

Como corolario de todo lo anterior, puede decirse que si las debilidades en el capital humano asentado en la zona fueron importantes, la infraestructura montada para revertir esa situación –tanto la Escuela Agrotécnica como la fábrica- no ha tenido, lamentablemente, el efecto esperado. Resulta evidente que en ello han tenido un papel importante factores externos, fuera del alcance de los actores locales, tales como la falta de coordinación entre el Ministerio de Educación y el de la Producción para apoyar en conjunto el funcionamiento de la fábrica, o las características de la reforma educativa que redujo el contenido técnico de la currícula.

Pero de lo anterior, puede verse claramente también la incidencia de problemas claramente manejables por parte de los actores locales. Un claro ejemplo de ello es el hecho de que los montos necesarios para completar la línea de fabricación, sin ser muy elevados, no pudieron ser reunidos debido, fundamentalmente, a la falta de capacidad de trabajo conjunto del Municipio y el EPRC. Como señaló una de las personas entrevistadas, “aunque el Ente y el Municipio han colaborado en el proceso, con la minifábrica pasa como con la historia de 25 de Mayo, siempre inmersa en el conflicto doméstico. Acá por ejemplo, si el Ente intervenía, a la Municipalidad no le gustaba quién estaba al frente, entonces se retiraba, y al contrario también pasaba lo mismo”.

3. La escasa capacidad económica inicial de los colonos

La falta de capacidad económica de los aspirantes a parcelas agrícolas fue uno de los aspectos más agudamente críticos en lo que hace al perfil individual de los colonos con que contó el grueso de la colonización en el Alto Colorado.

Se trata, en efecto, de una de las cuestiones sobre la que más han advertido los trabajos de consultoría encargados (DATASA, 1966; IATASA, 1970; INTERCONSUL-Franklin Consultora, 1982) pero también una de las más problemáticas para la Administración provincial, debido a los dilemas en los que se encontraba inmersa al encarar su cometido colonizador.

La necesidad de que los adjudicatarios de parcelas contaran con cierta capacidad económica inicial, estaba impuesta, sobre todo, por el tipo de producción. En efecto, la puesta en marcha de una explotación frutícola requiere, por un lado, poseer o adquirir en un breve lapso de tiempo, toda una serie de maquinarias muy concretas y costosas y, por otro, afrontar importantes gastos de establecimiento del monte frutal. En este sentido, debe

tenerse en cuenta que los sistemas más eficientes de conducción, como es el caso de la espaldera, son también los más costosos y que, por otra parte, la viabilidad económica de la explotación requiere también contar con sistemas de protección –anti-heladas y anti-granizo- que permitan afrontar exitosamente los eventos climáticos y que resultan también en un costo importante para el productor.

Pero además, es importante tener en cuenta que, en el caso de este tipo de cultivos, la puesta en producción efectiva tiene un desfase nada despreciable en relación con el momento de la plantación de los frutales. De ese modo, la capacidad económica inicial del productor debe poder atender dos tipos de exigencias (IATASA, 1970): “(...) la primera es la posesión de un capital que permita incorporar el equipo productivo sin depender del crédito que es imposible afrontar con los ingresos de la finca antes del octavo año. El segundo requerimiento es que el colono posea medios suficientes como para atender a su subsistencia y los gastos corrientes de la chacra, por lo menos en los dos años iniciales, durante los cuales no cabe esperar ingresos significativos.”²¹

Figura 8.5. Viviendas en chacras frutícolas de El Zauzal



Fuente: Trabajo de campo (2005)

Sin embargo, contrariamente a las advertencias del trabajo, y sobre todo por las características propias de las políticas seguidas –en particular, las circunstancias en que se desarrollaban los propios llamados a concursos-, los colonos admitidos continuaron teniendo un perfil marcado por la carencia de recursos de todo tipo.

Las carencias desde el punto de vista económico de quienes accedían a la propiedad de la tierra quedan también en evidencia tanto por los datos recogidos en las encuestas durante el trabajo de campo, como por la mayor parte de los testimonios de las personas entrevistadas y, en ese sentido, aparecen bien reflejadas en las características de la mayor

²¹ Como se ha señalado más arriba, se suponía que, al igual que en el caso del Alto Valle del río Negro, los colonos seguirían una estrategia de implantar cultivos hortícolas anuales, para atender a la subsistencia familiar y para comercializar y que dichos cultivos estarían en producción a los dos años. El período de ocho años para que la finca comenzara a generar ingresos hace referencia a la entrada en plena producción de los montes frutales.

parte de las viviendas que se han podido ver en las visitas a las chacras durante el trabajo de campo (Figura 8.5).

Paradójicamente, dicho perfil se acentuó, como veremos incluso luego de la sanción de la Ley de colonización social -497/73- y, como se puede derivar de las encuestas realizadas durante el trabajo de campo, se mantuvo a través de los distintos llamados a Concurso para la ocupación de tierras.

Las Tablas 8.4 y 8.5, son un resultado del análisis que se hiciera de las solicitudes de una parcela²² bajo riego en el primer llamado a Concurso público de 1969 (IATASA, 1970). Las mismas reflejan muy claramente el perfil de los aspirantes. Las condiciones impuestas por la convocatoria no resultaban evidentemente atractivas para propietarios rurales, es decir, para personas dotadas de un mínimo capital. Antes bien, quienes se veían atraídos eran aquellos individuos desprovistos de capital, -arrendatarios, administradores o asalariados- que veían la oportunidad de constituirse en propietarios de su propia explotación.

Tabla 8.4. Solicitud de parcelas para la ampliación de El Zauzal (1969): categoría ocupacional de los agricultores

Categoría ocupacional	Tipo de explotación		Total
	Riego	Secano	
Propietario	19	9	28
Arrendatario o mediero	44	22	66
Encargado, administrador o contratista	20	8	28
Asalariado especializado	16	5	21
Asalariado no especializado	14	29	43
Total	113	73	186

Fuente: IATASA (1970)

En 1969, año del primer concurso público, sólo el 15,1% de los aspirantes, constituían el estrato de propietarios (de los cuales sólo el 10,2% lo eran de una parcela bajo riego), en tanto que el 89,8% restante estaba conformado el resto de las categorías ocupacionales, siendo los postulantes mayoritarios los arrendatarios y medieros, en una situación de mayor precariedad que el resto (un total de 44, que representa un 35,4% del total de aspirantes). No obstante ello, cabe señalar que de los postulantes que eran propietarios rurales, “...en varios casos se trataba de fincas que no alcanzaban una unidad económica...” (IATASA, 1970:11), con lo cual, resulta evidente que la capacidad económica de dichos postulantes no se podía considerar de solvencia para enfrentar el desafío de la colonización. Ello explica, por otra parte, su presentación al Concurso a pesar de la posibilidad de exclusión legal del mismo. Esa situación se pone de manifiesto en la

²² El análisis se basa en las 186 solicitudes que, como señala el estudio (IATASA, 1970:11), cumplían los requisitos mínimos. En ese llamado a Concurso se recibieron en total unas 400 solicitudes para un total de 40 parcelas, la mitad de las cuales fueron descartadas por no adaptarse a las condiciones de la convocatoria. (Martín, A. y Cabezón, D., 1972:3)

Tabla 8.5, en el que se cruzan las categorías ocupacionales con la composición declarada del patrimonio.

Según los estudios llevados a cabo para establecer el plan productivo de las fincas, la variante más modesta de explotación en momentos de realizarse el primer Concurso público que estamos mencionando requería del colono un capital propio no menor de 50.000 pesos -30.000 para equipo y materiales imprescindibles para la etapa inicial y 20.000 como capital de giro de los dos primeros años de explotación-. (IATASA, 1970:6) En relación con esa estimación, se observa (Tabla 8.5) que a juzgar por el patrimonio, sólo 33 aspirantes (17,8% del total) reunirían la capacidad mínima exigida para encarar el proyecto colonizador.

Tabla 8.5. Solicitud de parcelas para la ampliación de El Zauzal (1969): monto del patrimonio y categoría ocupacional

Categoría ocupacional	> 100.000 pesos	entre 50.000 y 100.000 pesos	de 20.000 a 50.000 pesos	de 10.000 a 20.000 pesos	de 4.000 a 10.000 pesos	de 0 a 4.000 pesos
Propietario	4	10	10	1	3	0
Arrendatario o mediero	2	6	21	12	17	8
Encargado, administrador o contratista	2	4	7	10	5	0
Asalariado especializado	2	1	8	5	3	2
Asalariado no especializado	0	2	7	11	11	12
Total	10	23	53	39	39	22

Fuente: IATASA (1970)

Sin embargo, si se excluyen los que son propietarios rurales (un total de 14 personas) sólo alcanzan a reunir el requisito de capacidad económica 19 personas, es decir, aproximadamente un 10% del total de solicitudes aceptadas como válidas para el Concurso.

Este aspecto del perfil de los colonos que accedían a las parcelas bajo riego se mantuvo a lo largo de las décadas siguientes, afirmándose como tendencia a pesar de las recomendaciones de los estudios realizados. Como muestran los datos del EPRC (2000), del total de adjudicaciones de parcelas durante la década de 1970, 35 (un 32,7%) se otorgaron a individuos en situación de arrendamiento de tierras, mediería, etc., en tanto que 54 adjudicatarios (un 50,4%) se encontraban, al momento de la obtención de su parcela, trabajando en relación de dependencia –asalariados, en tareas rurales o de otro tipo, encargados de fincas rurales, etc.-

Por otra parte, puede decirse que a partir de los datos del EPRC, es posible observar que entre los asalariados no especializados, se incluyen empleados públicos llegados para trabajar en el Ente Provincial del río Colorado que, por su inclinación por el trabajo agrícola, accedían a una parcela irrigada. En particular, esta práctica se llevaba a cabo con pequeñas parcelas de 5 hectáreas otorgadas a este tipo de personas sin suficientes recursos

para acceder a las mismas, con el objeto de lograr su afincamiento definitivo (Martín, A., Cabezón, D., 1972:5).

Tabla 8.6. Categoría ocupacional de los adjudicatarios de parcelas en El Zauzal y su ampliación según década de adjudicación de la parcela

Década	Total adjudicaci	Arrendatario / mediero	Asalariado especializado	Asalariado no especializado	Encargado / Administrado	Propietario
	7*					
1960	29	12	4	3	3	5
1970	107	35	14	24	16	17
1980	16	6	1	4	1	2
1990	4	2				2

Fuente: Elaboración propia, con base en EPRC 2000.

(*) Parcelas correspondientes a instituciones (Banco de La Pampa, EPRC, etc.)

Por otra parte, la importancia relativa de los adjudicatarios que eran ya propietarios de tierra (Tabla 9.6), podría explicarse, al menos, de dos maneras diferentes. Por un lado, debe tenerse en cuenta el hecho de que algunos de los individuos que participaban de los Concursos de adjudicación eran propietarios de tierras en el entorno –el propio departamento Puelén o, más en general, del oeste pampeano- y que no alcanzaban a conformar una unidad económica de secano. La posibilidad de contar con una parcela de regadío abría, por lo tanto, el horizonte de una mejora de sus condiciones de vida²³.

Pero por otro lado, se trata de una situación que podría haberse visto influida por la mayor laxitud en los condicionamientos en este sentido impuestos por el gobierno militar y los cambios en el rumbo de las políticas aplicadas, según ha sido comentado en capítulos anteriores.

El *stock* de maquinarias con el que cada individuo contaba a la hora de presentarse al concurso, resulta un indicio bastante representativo del nivel económico del postulante. La encuesta realizada refleja las debilidades en este sentido. De las 53 encuestas completadas por chacareros del área de regadío de El Zauzal y su Ampliación, solo 29 colonos, (un 54,72%) poseían un bien tan elemental para las tareas rurales –sobre todo en el inicio de la actividad, momento en que deben llevarse a cabo tareas de sistematización y acondicionamiento de la parcela- como es el tractor (Figura 8.6).

Pero eran incluso menos quienes se encontraban en posesión de algún otro tipo de maquinaria o equipo adecuado para tareas de cultivo propiamente dicha. En este caso, sólo 17 encuestados (un 32,08%) respondieron positivamente, pero se trataba en todos los casos de un equipamiento muy simple, desde arados de mano o carros fruteros, hasta rastras

²³ En ese sentido, un repaso a los apellidos de los propietarios de parcelas de regadío remite a familias de larga tradición como “crianceros”, es decir, pastores de ovinos y caprinos, asentados en “puestos” a no mucha distancia de 25 de Mayo.

niveladoras, surqueadoras, etc., en tanto que quienes se encontraban en posesión de un equipo completo para llevar adelante las tareas frutícolas constituía un grupo minoritario, - representado sólo por 8 individuos, es decir, un 15,09% de los encuestados-. Finalmente, resulta significativo en relación con la cuestión de la capacidad económica de los postulantes que estamos analizando, el hecho que la gran mayoría de ellos manifestara en las encuestas que al momento de acceder a la parcela no contaban con el capital necesario para adquirir las maquinarias y equipos antes mencionados.

En pocas palabras, puede decirse que los protagonistas de la colonización social en El Zauzal y su Ampliación, no parecen haber contado con la capacidad económica necesaria para encarar el proceso colonizador sobre el río Colorado. Antes bien, se trataba de individuos carentes de todo tipo de capital que acudían ante la posibilidad de mejorar su nivel de vida mediante la adquisición de una parcela de regadío alentados por la propaganda efectuada por el Estado provincial.

Las consecuencias inmediatas de todo ello fueron básicamente dos²⁴. En primer lugar las importantes debilidades de las explotaciones, especialmente en sus años iniciales de vida, donde las inversiones a realizar, en particular en un cultivo permanente como la fruticultura, resultan muy importantes. Esa fragilidad económica de las mismas se manifestaban, por un lado, en unas duras condiciones de vida que se sumaban a la de por sí complicada situación asociada todo frente pionero, que ponía en serio riesgo la permanencia del colono en la zona²⁵.

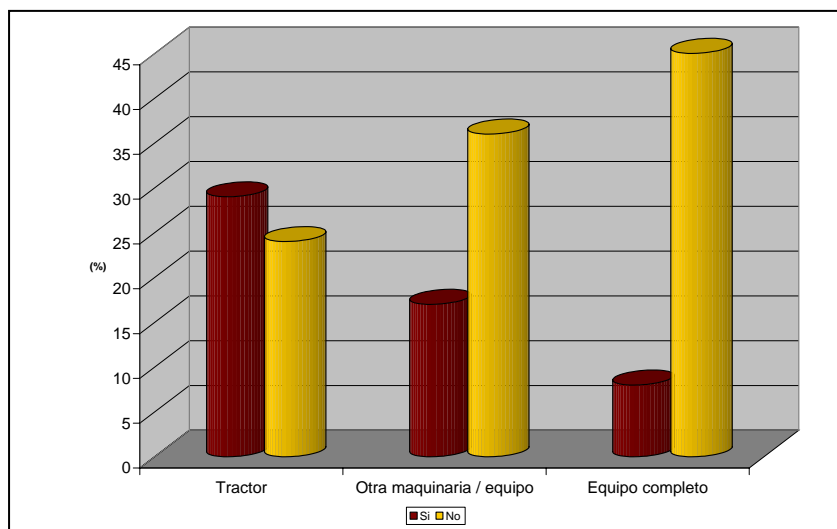
La segunda consecuencia, derivada de la anterior fue, como se ha visto en capítulos anteriores, una marcada dependencia del subsidio estatal, que enfrentó la marcada carencia de recursos del erario provincial, algo que había sido previsto en los estudios diagnósticos previos a la sanción de la Ley de Colonización Social (IATASA, 1970) pero que no fueron tenidos en cuenta a la hora de llevar a cabo la política de colonización.

Tal falta de recursos motivaba, por lo general, demoras muy importantes en la puesta en marcha de la explotación, las que a su vez, desvirtuaban por completo los cronogramas de puesta en marcha del proyecto planificado por los estudios realizados. En este sentido, debe tenerse en cuenta que en una explotación frutícola (en el caso de la producción de manzana y pera) transcurren aproximadamente unos cinco años desde la plantación del frutal hasta el momento en que éste entra en producción comercial y unos ocho hasta que alcanza toda su capacidad productiva.

²⁴ En realidad, como veremos en capítulos siguientes, estas dificultades también guardan relación con las propias estrategias seguidas por los colonos asentados efectivamente en el territorio. En particular, el marcado individualismo y la escasa tendencia a la cooperación acentuaron las dificultades mencionadas.

²⁵ De hecho, hubo cierta cantidad de abandonos entre los adjudicatarios originales (IATASA, 1970)

Figura 8.6. Propiedad de maquinaria y equipos de los adjudicatarios de parcelas en El Zauzal y Ampliación



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Tabla 8.7. Maquinaria y equipos de los adjudicatarios en El Zauzal y Ampliación

	si	no	Total	% (si)
Tractor	29	24	53	54,7
Otra maquinaria / equipo	17	36	53	32,1
Equipo completo	8	45	53	15,1
Capital para adquirir maquinaria	16	37	53	30,2
Maquinaria compartida	5	48	53	9,4

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Sin embargo, si se suma el tiempo que los colonos tardaban en hacerse cargo de la parcela –la toma de posesión efectiva que se hacía por lo general entre 2 y 4 años después de adjudicada- y los retrasos debidos a la incapacidad financiera, que originaban demoras de algunos años en la plantación del monte, se podía sumar otros dos o tres años más el período de puesta en máxima producción de las explotaciones frutícolas se extendía de entre cuatro y siete años por sobre las estimaciones normales.

En este sentido, el periódico La Arena (20/01/1983) se hacía eco de esta situación que sin duda preocupaba por la lentitud que imprimía al proceso al señalar que “(...) a pesar que a los productores se les entregaron parcelas sistematizadas y con infraestructura de riego y drenaje, que además fueron beneficiados con líneas de créditos especiales para mecanización, implantación de frutales, etc., y que han contado con continuada asistencia técnica por parte del Ente, el desarrollo de las chacras y el ritmo de incorporación de tierras al cultivo ha sido lento. Las causas principales radicarían en las restricciones económicas de los colonos, en los bajos ingresos que se logran durante el período de bonificación

edáfica (suelos) indispensable luego de la sistematización y en el tiempo que media entre la implantación de los frutales y el comienzo de su producción rentable.”

4. Las expectativas de los aspirantes a colonos del Alto Colorado

Las expectativas de los colonos frente al proceso de colonización no forman parte en si mismas del bagaje de habilidades y conocimientos que conforman lo que aquí denominamos el capital humano del territorio. Sin embargo, lo que motiva la inclusión en este lugar de la cuestión de esas expectativas al decidir radicarse en el Alto valle del Colorado, es el conjunto de actitudes y comportamientos frente al proceso colonizador, -es decir, al rol que se entendía que debía jugar el Estado, así como a su propio papel en el mismo- que, desde el punto de vista, condicionaron el pleno desarrollo de sus capacidades.

Ambos tipos de entrevistas realizadas revelan la existencia de dos tipos de expectativas básicas de los interesados en afincarse en los perímetros de regadío de 25 de Mayo y que contribuyeron en parte a determinar el “capital humano” con que contó el territorio para su desarrollo: el acceso a la propiedad de la tierra, por un lado y, por otro, la persistente idea de la colonización “social” y del Estado “proveedor” de recursos a los colonos.

En relación con la primera de estas cuestiones, el acceso a la propiedad de la tierra constituyó un fuerte aliciente para atraer población al Colorado. El testimonio del chacarero J. M. es muy elocuente en este sentido y revela a las claras esa situación. Durante la entrevista afirmaba lo siguiente: “(...) allá en Centenario²⁶, la chacra completa eran 10 hectáreas, y las otras cinco eran de mi padre... y bueno, cinco hectáreas y yo ya tenía cuatro hijos, me había casado, me casé en 1960.... Le digo a mi hermana, mirá, tengo posibilidades de irme a 25 de Mayo, allá el gobierno está haciendo un proyecto de dar tierras hasta 20 hectáreas, a largo plazo, te lo dan parejo²⁷, hay ayudas de crédito, y yo me voy a tener que ir para allá, porque estas cinco hectáreas para los tres va a ser poco.”²⁸

Sin embargo, no era tanto el mero hecho de convertirse en propietario sino, sobre todo, la posibilidad de serlo de una parcela frutícola de las dimensiones de las que se ofrecían en 25 de Mayo. La imagen –o el mito- de bienestar del productor frutícola rionegrino, con su parcela de 10 hectáreas, incluso 5 hectáreas, maximizaban enormemente la idea de poseer una chacra bajo riego de 20 hectáreas en la provincia de La Pampa, a pesar de los obstáculos evidentes –y bien conocidos- de instalarse en un frente pionero suficientemente aislado en la década de los ’60 como para desalentar a cualquier persona.

²⁶ Hace alusión a la ciudad de Centenario, lugar de origen del entrevistado, localizada sobre el valle del río Negro.

²⁷ Alude al hecho de que la chacra era entregada al adjudicatario emparejada, es decir correctamente nivelada para su riego mediante el sistema de manto.

²⁸ Entrevista realizada en 25 de Mayo en Febrero de 2005.

Se trataba de una expectativa que surgía en parte del discurso oficial –era en realidad una de las bazas que jugaba a favor de la atracción de población a este espacio periférico y aislado- más allá de la concepción y diseño de la estructura fundiaria, en particular, en El Zauzal y su Ampliación.

En todo caso, la consecuencia de dicha imagen, creada en la mente de los futuros colonos, y fomentada desde el ámbito estatal, tuvo la consecuencia de distorsionar los cálculos de quienes se presentaban a los concursos. En este sentido, las entrevistas muestran claramente cómo existía cierta percepción de que sólo el tamaño de la parcela – amén de la ayuda estatal- era condición suficiente para el éxito del proyecto.

Al respecto señalaba, una vez más, Alberto Martín²⁹, jefe del departamento de colonización en momentos del Primer Concurso Público: “Al ofrecer una chacra se le estaba ofreciendo en realidad expectativas exageradas de progreso económico, esa es la verdad. Tal vez inconscientemente, nosotros mismos, [...] muchachos jóvenes, yo con poca experiencia o ninguna experiencia bajo riego, [...] me autoconvencí que si un productor con cinco hectáreas podía vivir, más o menos bien, no espléndidamente, en el Alto Valle³⁰, -porque tenía las cinco hectáreas plantadas con manzanas, las cinco hectáreas plantadas con viñas, o plenamente dedicadas a horticultura- con 20 hectáreas en 25 de Mayo en similares condiciones tenían que ser Gardel³¹. Lo que ocurre es que, para llegar con estas 20 hectáreas al estado que tenían las cinco originales, era un sacrificio enorme, porque una cosa es trabajar cinco hectáreas ya plantadas y otra, empezar con veinte que no tienen nada más que a lo mejor un sembrado de un centeno o un alfalfar, eso es muy difícil de comentar, eso hay que vivirlo.”³²

La segunda gran expectativa de los futuros chacareros, es decir, en particular de quienes accedieron a la zona a través de la Ley de Colonización Social, consistía en las esperanzas puestas en las ayudas estatales de todo tipo³³ que recibirían una vez adjudicada la parcela. Resulta interesante analizar el modo como se generaba dicha expectativa por la propia dinámica del proceso. Por un lado, eran las propias características de los Concursos públicos para adjudicar parcelas en El Zauzal y su Ampliación, de carácter social las que, mediando una “publicidad previa, suficiente y efectiva”³⁴ atraían a un importante número de personas e instalaban la idea de las ayudas estatales propiciadas por el proyecto.

²⁹ Entrevista realizada al Ing. Alberto Martín en Santa Rosa (La Pampa), en el mes de Marzo de 2005.

³⁰ Hace referencial al regadío en el Alto valle del río Negro.

³¹ En la jerga del lenguaje coloquial en Argentina, “ser Gardel” debe ser interpretado como “ser un hombre exitoso, un ganador”.

³² En esta frase se pone también en evidencia la necesidad de contar con un individuo preparado para una gestión “empresarial” de la chacra, comentada más arriba.

³³ Una prueba de ello lo constituye simplemente la forma en que muchos se presentaban a los concursos, tal como se ha explicado en epígrafes anteriores, desprovistos de casi todo lo necesario para planificar adecuadamente la instalación y puesta en marcha de una instalación agrícola de regadío.

³⁴ Entrevista a Alberto Martín, Marzo de 2005.

Por otra parte, era la propia acción de los agentes comisionados para la captación de personas quienes, en parte convencidos de la misión social que debían realizar, como se ha visto más arriba, en parte urgidos por el objetivo de asentar población en la zona, se saltaban algunos de los requisitos planteados por el marco legal, dando la posibilidad de participar en el Concurso a personas sin más requisitos que cierta experiencia en regadío y la mano de obra familiar.

En este sentido, el Ing. Martín³⁵ antes citado resulta también bastante expresivo al señalar que “la inscripción se hacía en un formulario a partir de los que se clasificaba a la gente en función de cierto tipo de precedentes: se contemplaban puntos por cada hijo en la familia, si eran mayores de cierta edad, los años trabajados en cultivo bajo riego y había una pequeña participación de si tenían herramientas para el trabajo propio, para trabajar en este tipo de tareas bajo riego y si tenían algún capital para aportar...Pero ya te digo, esta última parte era de menor importancia frente a lo anterior, porque justamente esta era la característica de la colonización social.”³⁶

Desde ese momento, las promesas³⁷ de ayudas estatales, muchas veces verbalmente formuladas, pasaban a formar parte de un “contrato implícito” entre las partes, toda vez que las personas así captadas tenían, por lo general, muy escasos o nulos recursos para acometer la empresa.

En otras palabras, en el marco de la colonización social –leyes 482/68 y 497/73- el Estado se comprometía a entregar la parcela con ciertas mejoras -sistematizada y con un sembrado de alfalfa para contener las voladuras de suelo, además de una vivienda para el adjudicatario. Sin embargo, en el contexto antes descrito, resulta evidente que las ayudas necesarias debían, por necesidad, ir más allá, y, en ese contexto se generaba un compromiso implícito, no establecido en el marco legal, que terminó por ser más importante que los acuerdos legalmente establecidos, debido a las propias necesidades de los colonos.

Las expectativas así generadas contribuían, por lo tanto, a delinear el perfil humano de la colonización, constituyendo a su vez un obstáculo para el proceso al crear un colono dependiente y falto de iniciativa para llevar adelante su propia historia en el área.

³⁵ Entrevista a Alberto Martín, Marzo de 2005.

³⁶ Con la cursiva se intenta destacar este momento concreto del discurso que, desde nuestro punto de vista, resulta clave en lo que venimos comentando.

³⁷ La relación establecida entre el postulante y el agente comisionado en sus recorridas en busca de personas interesadas, llegaba a transformarse en un vínculo personal. Ello se pone de manifiesto en las entrevistas cuando, por ejemplo, el chacarero identifica en una persona concreta y no en el Estado provincial o el EPRC como el responsable de su llegada a la zona. Al respecto, José Meschini, antiguo colono de El Zauzal expresaba “A mi me trajo Martín acá”, en alusión al jefe de colonización antes citado. (Entrevista al chacarero J. M. 25 de Mayo, Febrero de 2005)

Desde nuestra perspectiva, la cuestión del acceso a la tierra en calidad de propietario y la superficie de las parcelas que recibirían, minimizó tanto en los colonos como en los mismos funcionarios provinciales la cuestión de la puesta en marcha de las parcelas, tal como ha quedado reflejado en el testimonio del Ing. Martín.

Pero ello guarda relación con la segunda de las cuestiones planteadas, puesto que, al menos en las palabras, la ayuda gubernamental estaría asegurada.

En segundo término, se creó una actitud de fuerte y permanente dependencia de la ayuda del EPRC y del Estado provincial. La ayuda que supuestamente debía brindarse inicialmente, durante la fase de despegue de la explotación, se fue extendiendo al punto que se transformó en una convención el hecho de que, ante cada traspie del colono –desde el granizo o las heladas, hasta las dificultades financieras o de mercado-, la primera reacción fuera siempre la búsqueda de la subvención por parte del Estado frente a otras opciones como el asociacionismo, el recurso a la formación de redes de cooperación, la búsqueda de innovación al interior de las explotaciones, etc..

En este sentido, dos testimonios desde posiciones radicalmente distintas, reflejan claramente el rol atribuido al EPRC y al Estado provincial en el imaginario de la mayor parte de los chacareros y el rol de ellos mismos en el proceso, apoyando además el argumento que venimos sosteniendo.

El productor frutícola P. O., uno de los más antiguos colonos que quedan en El Zauzal afirmaba en este sentido: “Marín³⁸ dijo que hicieran ese frigorífico y ese galpón para nosotros, ahí llevamos la cooperativa y fue para peor y así... porque no ha habido un control desde arriba, esto tendría que haber sido piloteado... nosotros nos tendríamos que haber dedicado, no pensar más que en producir... cada año más y mejor calidad, mucho y bien... y la comercialización y todo eso, habernos sentido protegidos, respaldados por el gobierno, porque el gobierno tendría que haber sido, por lo menos veinte años hasta que cada chacarero se acomodara... o sea llevarnos de la mano, hasta que aprendiéramos a caminar.”³⁹

³⁸ Se refiere al gobernador de la provincia de La Pampa Rubén Hugo Marín. El entrevistado hizo alarde en más de una ocasión durante una entrevista de su relación con aquel. Más allá de la calidad de dicha relación, lo que sí parece dejar claro es el papel de la política como instrumento movilizador a través de la captación clientelística de algunos colonos. Un instrumento que, como veremos conspiró contra la conformación de redes sociales de cooperación legítimamente constituidas “desde abajo”.

³⁹ Entrevista realizada al productor en su chacra de 25 de Mayo. (14 de Febrero de 2005). Cuando hace alusión a Marín, se refiere al ex gobernador de la provincia Rubén Hugo Marín, quien desde un temprano ingreso en las filas del peronismo de la capital provincial a comienzos de los años '70 se perpetuó en el poder durante tres décadas, desde diferentes cargos políticos, pero especialmente desde la gobernación provincial durante tres mandatos, dos de ellos consecutivos.

Desde una posición opuesta a la anterior, el colono E. M.⁴⁰ señalaba: “Yo vengo de una zona donde la gente no va a pedir casi a la municipalidad, yo iba a Trenel, iba el gobernador y no iba nadie a pedirle... y acá viene el chofer del gobernador y le estan pidiendo al chofer... la gente en general. Este pueblo está acostumbrado a que le den [...] y yo considero que lo que yo no puedo hacer no me lo va a hacer el gobierno. El gobierno no va a podarme las plantas... y acá, una que no tienen dinero y otra que no agarran una tijera para podar ni por casualidad, quieren que el gobierno les de, que el gobierno les pague una persona para ir a podar, yo no digo que poden toda la chacra pero tienen de mayo a agosto y si tienen diez hectáreas, por lo menos cinco tenían que podar ellos... pero quieren para las diez hectáreas... No tienen espíritu de trabajo y no se puede....

Evidentemente, aunque la primera defiende esa dependencia del Estado y la segunda realiza una profunda crítica a la misma, ambas coinciden en reflejar la misma falta de iniciativa, por un lado y, por otro, el fuerte peso de una cultura de la ayuda del Estado que, evidentemente, ha marcado a la región.

5. Conclusiones del capítulo

El presente capítulo ha analizado uno de los aspectos claves planteados en las hipótesis de partida como uno de los obstáculos endógenos al proceso de desarrollo territorial del Alto valle del río Colorado.

En ese marco, se considera que el análisis de las características individuales de los chacareros permite corroborar dicha hipótesis. Los colonos asentados en el Alto Colorado no reunían las capacidades económicas, financieras, o técnicas para enfrentar una actividad compleja en un intenso proceso de reconversión.

No obstante, ha parecido necesario realizar una matización, con el objeto de evitar interpretaciones lineales que sólo contribuyen a sesgar la realidad de procesos muy complejos. Dicha matización ha pasado por considerar que la configuración del perfil humano con que contó el territorio bajo estudio fue en realidad una construcción directa de las políticas públicas en el área. Desde un principio, no se establecieron allí otras personas que las que el propio Estado provincial, a través de Concursos públicos y procesos de selección asociados a los mismos, quiso que se instalaran. Se trató, por lo tanto, de unas debilidades que deben ser sopesadas en el marco de las características territoriales y el momento histórico concreto en que se dio la colonización.

⁴⁰ Entrevista realizada en 25 de Mayo. (Febrero de 2005). El entrevistado, hace alusión a Trenel, localidad del Noreste provincial, y una de las zonas más prósperas de la provincia. Cabe señalar aquí que ambos entrevistados observan la realidad desde puntos de vista tan diferentes dado que su trayectoria en el área ha sido completamente opuesta. El primero, pese al esfuerzo realizado, por todos reconocidos, nunca pudo superar las debilidades iniciales expresadas en una profunda pobreza. En tanto que Medina, con unas características muy diferentes en cuanto a cualificaciones, espíritu emprendedor, capacidad comercial, etc., se transformó en uno de los colonos más prósperos de la zona.

En ese sentido, el proceso ocurrido en el Alto valle del río Negro constituye un adecuado ejemplo comparativo, en particular porque era justamente el escenario o la experiencia, que se estaba emulando. El análisis comparativo, permite observar que dos cuestiones condicionaron las posibilidades de los colonos en cada caso. Las importantes diferencias en los momentos históricos y contextos en que se dieron ambos procesos afectaron el significado y las posibilidades asumidas por el capital humano en cada caso.

En el Alto valle del Colorado, el momento histórico de un proceso de cambio estructural del sector frutícola, analizado brevemente en el capítulo pero también en el capítulo siguiente, exigía la presencia de un productor capaz de insertarse en el circuito económico de acuerdo a una lógica empresarial. Por otra parte, como se ha dicho, en el Alto valle del río Negro, la empresa de Ferrocarriles del Sud constituyó el eje vertebrador de todo el circuito productivo en los años de despegue asegurando la posibilidad de afianzamiento de las economías familiares y la construcción de las bases territoriales de esa economía regional. Algo que, paradójicamente brilló por su ausencia en el Alto valle del río Colorado, donde la acción del Estado no fue capaz de construir y mucho menos asegurar los mínimos vínculos de enlace entre los productores y el mercado.

Sin embargo, no se intenta afirmar aquí que las posibilidades de desarrollo del Alto valle del río Colorado se vieran completamente frustradas por los motivos expuestos. Antes bien, se intenta mostrar, como lo plantean las hipótesis correspondientes al principio de la tesis que, si había salidas al problema, ellas pasaban por la organización de los agentes económicos, la conformación de redes sociales y, en definitiva, la acción cooperativa en función de proyectos comunes además de un contexto institucional fuerte, capaz de guiar y apoyar el proceso.

Como tendremos oportunidad de ver en los dos últimos capítulos, ninguna de esas soluciones tuvo lugar en la realidad. En parte, porque las propias características individuales de quienes llegaron a la zona, condicionaron fuertemente la conformación del tejido de relaciones sociales, así como la interacción entre sociedad e instituciones. De ese modo, tal como veremos en lo que sigue, las dificultades en la construcción de capital social, en el marco de un contexto institucional débil y cargado de contradicciones terminaron por marcar los límites definitivos del proceso.

CAPÍTULO 9

CAPÍTULO 9

LAS DEBILIDADES DEL CAPITAL SOCIAL COMO FRENO AL DESARROLLO TERRITORIAL

*It is not about what you know,
it is about who you know.*

Aforismo anónimo

1. Introducción

La idea de “capital social” constituye un concepto cuya importancia es cada vez más reconocida en los estudios sobre desarrollo, particularmente, dentro del contexto del creciente auge de las corrientes neoinstitucionalistas en economía y sociología. En otras palabras, se acepta por lo general en la actualidad que el mercado, para funcionar de manera adecuada, tiene necesidad, tanto de normas compartidas como de instituciones y estilos de comportamiento que reduzcan el coste de las transacciones, garanticen el cumplimiento y la ejecución de los contratos y resuelvan con rapidez las controversias. (Camagni, 2003)

Desde el punto de vista territorial, la importancia de las relaciones sociales ha sido especialmente valorada en el caso de los espacios rurales, donde la relativa estabilidad de las relaciones interpersonales en un espacio local donde “todos se conocen” parece proveer el ambiente ideal para la creación de capital social (Durstun, 2000), llegándose a hablar de áreas rurales “desafortunadas” en relación con aquellas donde “no se verifica el tránsito hacia la agricultura industrializada y en las cuales el retraso se atribuye a la ausente formación de capital social.” (Carmagnani y Gordillo de Anda, 2000)

Desde una perspectiva complementaria, ello se relaciona también con el hecho de que, durante la última década, se ha prestado una atención creciente a los aspectos sociales del desarrollo (Narayan, 1999). Así, por un lado, se considera que las relaciones sociales cobran aún mayor importancia, en tanto forma de capital, para los grupos más desfavorecidos. Tal es el caso del campesinado rural, en la medida en que el contexto económico actual, cada vez más abierto y competitivo, impone barreras de entrada crecientes al tiempo que incrementa las brechas entre quienes pueden funcionar de acuerdo a esa lógica global y quienes quedan excluidos de ella.

Pero por otro, buen número de estudios de caso permiten ya afirmar que la existencia de fuertes lazos de cooperación y reciprocidad en el seno de una comunidad – especialmente en espacios rurales periféricos- se constituye en una herramienta capaz de garantizar una serie de bienes tan diversos como la información, la participación, la

cohesión e inclusión social, una adecuada gestión de conflictos o el *empowerment* de quienes no tienen, por lo general, participación en la toma de decisiones. En pocas palabras, las relaciones informales entre las personas no promueven *necesariamente* el bienestar material, pero si la gente no puede confiar en los demás o trabajar juntos, entonces las mejoras en las condiciones materiales de la calidad de vida es una batalla difícilmente superable (Evans, 1997:2)

En el caso concreto que nos ocupa, si las políticas públicas y el capital humano con que contó la colonización han jugado un papel central en la configuración y el desempeño de la trayectoria territorial, algo similar debe decirse de las relaciones sociales, derivadas en parte en esos factores. Las carencias en términos de capital social que ello trajo aparejado constituyeron, como tendremos oportunidad de mostrar a lo largo del presente capítulo, un fuerte freno en la trayectoria de desarrollo del territorio estudiado.

Los fallos en la organización y coordinación del agente económico mayoritario en la zona, derivados de una profunda debilidad de las relaciones sociales en el área, jugaron un papel decisivo en la generación de frenos al desarrollo, al punto que no sólo se vio frustrado el paso a una economía agrícola industrializada, sino también el rotundo y permanente fracaso del área en su conjunto. Entre ellos, uno de los más importantes ha sido la incapacidad, a lo largo de más de tres décadas, de conformar una empresa cooperativa a partir de la cual participar en condiciones adecuadas en el mercado.

En la búsqueda de elementos de prueba que permitan detectar indicios de la existencia de capital social en el área y luego de un breve apunte de los principales conceptos teóricos, este capítulo aborda tanto el análisis de los lazos sociales entre los pequeños productores frutícolas, como hacia fuera de ese colectivo, para finalmente recoger, en un apartado final, las principales conclusiones a las que se arriba luego de ese estudio.

2. El capital social “en el terreno”: identificación de actores y metodología de trabajo

El actor central en el análisis: pequeños productores frutícolas

Una de las cuestiones habitualmente discutidas en las investigaciones sobre el capital social en territorios concretos, tiene que ver con la cuestión de la correcta delimitación de los grupos en quienes se enfoca la investigación. En otras palabras, dado que las redes pueden asumir una diversidad de características, tanto en extensión como en contenido, e involucrar una diversidad de relaciones –desde las que se desarrollan en el seno del hogar hasta las globales o virtuales que actúan en largas distancias, pasando por las que tiene como escenario el barrio o la comunidad (Stone, 2001), existe un claro consenso en la necesidad de definir y acotar adecuadamente el / los grupos de análisis (Grootaert y otros, 2004, Stone, 2001).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que aquello que define las fronteras del colectivo cuyas relaciones sociales se estudian depende del contexto y la problemática planteada por la investigación y puede, por lo tanto, realizarse siguiendo diferentes criterios –sociales, económicos, o incluso religiosos, espaciales, etc.-. Dependen por lo tanto de las características del estudio de que se trate pero, en todo caso, es necesario explicitar sobre qué descansan y cómo son construidas y mantenidas. (Grootaert y otros, 2004:4)

En nuestro caso, y en coherencia con el argumento del trabajo, la identificación de los grupos sociales para el análisis de las redes y el capital social, estuvo basada en una diferenciación de los colonos en función de sus similitudes en tanto agentes económicos cuya presencia en el territorio obedece a procesos históricos diferenciados. Desde ese punto de vista, en el Alto valle del Colorado se identifican claramente, como hemos visto, dos tipos de actores: los pequeños productores frutícolas en El Zauzal y su ampliación y las nuevas empresas agroindustriales en las Secciones I y V de regadío.

Teniendo en cuenta lo anterior, la delimitación del colectivo sobre el cual se centra el análisis de las relaciones sociales se corresponde con los pequeños productores frutícolas del territorio bajo estudio y ello por dos motivos evidentes. En primer lugar, porque constituyen el conjunto mayoritario de actores en la zona estudiada, siendo además quienes, al menos durante el período abarcado por esta investigación, han protagonizado las dinámicas territoriales.

Pero además, teniendo en cuenta que esta tesis analiza los obstáculos planteados al desarrollo territorial del Alto valle del Colorado y que dichos obstáculos guardan relación específicamente con el intento de promoción de una actividad y unos agentes concretos, las relaciones sociales que interesan al objeto de estudio de esta tesis son justamente aquellas que, como muestran las hipótesis de partida, han condicionado ese objetivo. Finalmente, el grupo de empresarios agroindustriales constituyen un grupo muy pequeño, que no alcanza siquiera al 5 % de los productores del área. Por otra parte, siendo de reciente instalación – casi todas ellas han comenzado a funcionar efectivamente a partir del año 2000-, su estudio no permite explicar la trayectoria de desarrollo seguida por el territorio bajo estudio en el período considerado. En todo caso, debe decirse que un aspecto interesante recogido durante las entrevistas realizadas es la clara presencia de relaciones sociales informales dentro de este colectivo cuyo estudio en profundidad a futuro resultaría de interés, tanto para analizar el papel de esas relaciones en el crecimiento de la agroindustria local, así como su impacto en el territorio.

Ejes analíticos e instrumentos de recogida de información utilizados

La investigación relacionada con este capítulo considera y se desarrolla a lo largo de dos ejes básicos de análisis, discutidos ya en el apartado teórico.

- El primero de ellos parte de la premisa de que el capital social con que puede contar una persona o un grupo de individuos puede provenir de, al menos, dos tipos de redes sociales: aquellas que vinculan a personas que pertenecen al mismo conjunto social – capital social vinculante o comunitario (*bonding social capital*)- y las que permiten establecer lazos intergrupales que facilitan el acceso a recursos que, de otra manera no estarían disponibles y que, como hemos visto, se denomina como capital social puente (*bridging social capital*). Desde esta perspectiva, la investigación se orientó a detectar, por un lado, posibles redes sociales informales y formales al interior del grupo integrado por el agente económico mayoritario en la zona, -los chacareros frutícolas- así como los posibles fallos en la organización, coordinación y cooperación en el seno de las mismas.

Pero, por otro lado, se enfocó también en la tarea de identificar posibles redes sociales, tanto con los empresarios agroindustriales localizados en el área, como con otros productores o empresas fuera del territorio estudiado, no sólo con el objeto de describirlas sino intentando conocer las posibles consecuencias en términos de resultados relacionados con su propia actividad económica en el caso de aquellos individuos conectados a través de las mismas.

- En segundo lugar, y tal como se planteara en la discusión teórica de este tema, además de la diferenciación anterior, la noción de capital social utilizada en esta tesis considera que el mismo puede ser entendido como conformado por dos dimensiones, es decir, dos tipos de fenómenos de naturaleza diferente: componentes estructurales –en otras palabras, objetivables-, por un lado, y componentes cognitivos –de carácter subjetivo-, por otro, y que evidentemente se encuentran íntimamente conectados entre sí (Uphoff, 2000; Krishna y Shrader, 2002). Entre los primeros se han identificado a las redes sociales en sí mismas, pero también los roles, reglas, precedentes y procedimientos que estructuran la organización social, en tanto que los segundos se relacionan con las normas, valores, actitudes y creencias del grupo social que “predisponen” a las personas a cooperar.

Partiendo de la consideración de ambos ejes analíticos, la metodología de trabajo se basa en la utilización de entrevistas estructuradas, que permiten un tratamiento cuantitativo básico de la información recogida, como entrevistas en profundidad que abren el camino a la interpretación del significado de las relaciones sociales establecidas por los productores frutícolas entre sí y hacia fuera del grupo.

Cabe señalar aquí que, en este sentido, parece existir en la actualidad un consenso creciente entre los estudiosos del capital social en relación con la integración de metodologías complementarias, lo que permite una mayor capacidad para confirmar y corroborar resultados, elaborar o desarrollar análisis, proveer mayor cantidad de detalles (Rossman y Wilson, 1985; Reid y Salmen, 2002, Krishna y Shrader, 2002) pero sobre todo, ir más allá de la mera constatación de vínculos para conocer los motivos subyacentes a su existencia o ausencia.

Tabla 9.1: Variables e indicadores de capital social utilizados

Capital social comunitario (vinculante)	Grupos y redes	Pertenencia a organizaciones formales
		Participación en redes informales
		Frecuencia de contactos informales
		Objetivos de contactos informales
		Tipo de información compartida
	Acción colectiva, cooperación y reciprocidad	Contribución de los colonos a proyectos colectivos
		Realización de tareas gratuitas en el predio de otro colono
		Utilización en común de maquinarias
		Expresión en conjunto para expresar necesidades
	Confianza	Expectativas de cooperación en relación con los demás colonos (presentes y futuras)
		Evolución de las expectativas de cooperación
	Empoderamiento y acción política	Consecuencias de la falta de representante en el directorio del EPRC
		Sensibilidad de las instituciones públicas
		Poder para captar la atención de las instituciones públicas
		Implicación del Ayuntamiento en las problemáticas de los colonos
		Calidad de las relaciones con empresarios agroindustriales

Capital social puente	Cohesión e inclusión social	Consideración equitativa de ambos grupos en la toma de decisiones de política pública
		Interés de la población local por los problemas de las chacras frutícolas
		Existencia de vínculos con empresarios agroindustriales
	Relaciones con otros grupos dentro del territorio	Duración / estabilidad de los vínculos
		Objetivo del vínculo social
		Tipo de relación social
		Percepción de la facilidad / dificultad para el establecimiento de esas relaciones
		Existencia o no de relaciones sociales
	Relaciones con otros grupos fuera del territorio	Localización de los vínculos sociales
		Tipo de persona con la que se relaciona (física / jurídica)
		Objetivo de las relaciones sociales
		Mecanismo de establecimiento del vínculo social
		Características de las relaciones sociales
		Consecuencias percibidas de esa relación

Fuente: elaboración propia

En ese contexto, las entrevistas estructuradas tuvieron un papel central en la recogida de información relativa a los componentes estructurales –mediante un total de 30 indicadores (Tabla 9.1) repartidos entre los relativos a relaciones intragrupalas e intergrupales-, en particular redes¹, procedimientos habituales y precedentes de conductas de cooperación y de ese modo, se incluyeron preguntas relacionadas con experiencias pasadas, prácticas presentes y expectativas futuras en relación con procesos de acción colectiva y cooperación. Sin embargo también se incorporaron preguntas relacionadas con aspectos cognitivos, en particular actitudes, en relación con situaciones pasadas, presentes o futuras (hipótesis) de cooperación.

¹ Partiendo de la consideración de que la configuración o el tipo de red no constituyen por si mismas un indicador confiable de tipo de interacción humana, toda vez que tipos de redes que sostienen la cooperación en un ámbito pueden promover la cooperación y el conflicto en otro (Krishna y Shrader, 2002: 19), el objetivo del trabajo no se orientó tanto a establecer las características “topológicas” de las redes en términos de extensión, centralidades, etc., como proponen las metodologías del *social network analysis* sino simplemente a detectar la presencia de dichos contactos informales o formales relacionados con la actividad productiva para analizar *a posteriori* los demás componentes estructurales y cognitivos que explican su funcionamiento.

Por su parte, las entrevistas en profundidad fueron utilizadas para captar justamente este último tipo de cuestiones. Mediante cuestionarios semi-estructurados (Flick, 2004), se planteó a los informantes clave la posibilidad de profundizar en cuestiones tratadas también en el cuestionario antes mencionado, de modo que pudieran plantear sus propios análisis y puntos de vista. Esta herramienta se transformó así en un instrumento central a la hora de recoger información sobre ciertas creencias, expectativas, valores, normas y sanciones, etc., subyacentes a los procesos registrados en éste último. Pero, además, complementaron a aquellas al echar luz sobre aspectos estructurales del capital social en forma roles, reglas, procedimientos habituales o precedentes históricos de acciones que han contribuido a reforzar –positiva o negativamente– ciertas facetas de las interacciones sociales.

3. El capital social vinculante

Tomando como base las consideraciones anteriores, el presente apartado centra su atención en la interacción social al interior del grupo de chacareros frutícolas y se organiza en dos partes. Por un lado, se analizan los resultados derivados de la información recogida mediante las entrevistas estructuradas a chacareros en las que se incorporaron un total de 25 preguntas orientadas a captar las características del capital social comunitario, divididas en cinco cuestiones: Grupos y redes, Información y comunicación, Acción colectiva y cooperación, Empoderamiento² y acción política y Cohesión e inclusión social.

Una vez analizadas las características de la interacción social entre chacareros, se abordan, en una segunda parte, las consecuencias prácticas de esos procesos mediante el análisis en profundidad de dos casos concretos: los intentos por conformar dos cooperativas de productores frutícolas –la Cooperativa Agraria Comahue Ltda., y la Cámara de Productores Frutícolas–. Se trata con ello de reflejar algunas manifestaciones características de los vínculos sociales estudiados y sus consecuencias prácticas en términos de generación de obstáculos a la organización del grupo.

La elección de ambas organizaciones como estudios de caso guarda relación con el hecho de que las cooperativas de productores constituyen un instrumento esencial de integración de los productores en todas las áreas agrícolas de pequeños productores frutícolas, que deriva de un mecanismo básico de defensa de los propios intereses y como única vía posible de inserción competitiva en el mercado.

Paradójicamente, en el territorio bajo estudio, a poco de comenzar el trabajo de campo exploratorio fue posible constatar la ausencia de una organización de ese tipo. En nuestro caso, esa ausencia ha sido casi una constante. Si bien los intentos cooperativos han

² Se utiliza aquí esta palabra por ser la traducción más habitual al español del término original en inglés “*empowerment*”.

existido bajo diversas fórmulas y objetivos, los, mismos han sido por lo general débiles y erráticos, marcados incluso por períodos de inactividad³. Todo ello ha dado lugar a que, paradójicamente si se atiende a los objetivos fundacionales del área y las características en términos de “capital humano” de la colonización, predominasen en la zona las estrategias individuales por sobre las acciones colectivas a la hora de enfrentar los importantes problemas que el contexto económico nacional ha impuesto a la zona en diversos momentos de su historia.

De ese modo, el análisis específico de estas organizaciones, cuyo funcionamiento hubiera sido de gran importancia para el despegue del área, proporciona un valioso ejemplo de cómo las relaciones sociales son capaces de imponerse a las económicas, anulándolas al impedir todo proceso de cooperación y coordinación.

3.1. Grupos y redes

Tal como se planteara en las hipótesis de partida, uno de los más graves problemas enfrentados por el área bajo estudio desde el punto de vista productivo, y que más afectó su desarrollo, fue la imposibilidad de concretar un avance a escala local en el eslabonamiento productivo que le permitiera completar el circuito productivo, introduciendo cierta diversificación y valor agregado a la producción local.

La única opción para hacer realidad ese avance pasaba, dadas las características de los productores, por la asociación de los mismos en una empresa cooperativa que permitiera la conformación de economías de escala, mínimas como para reducir el impacto de la dependencia de los precios establecidos por los actores dominantes de la cadena productiva.

La situación característica en el territorio bajo estudio ha sido exactamente la contraria. Una pregunta inicial, apuntó a conocer el grado de participación de los chacareros en instituciones formales relacionadas con su actividad. Las opciones de respuesta mencionaban a las organizaciones que han estado activas 25 de Mayo en algún momento: empresas cooperativas -Cooperativa Comahue y Cámara de Productores Frutihortícolas- asociación gremial Colonos Unidos, incluyéndose también como posibilidad de respuesta la opción Cooperativa Comahue-Colonos Unidos, puesto que durante algún tiempo funcionaron en paralelo.

Aunque la Cooperativa Comahue se estudia en profundidad en un apartado más adelante, cabe destacar aquí la importancia de las respuestas negativas que, como puede verse, se incrementan en relación con el paso del tiempo (Fig. 9.1). En el período durante

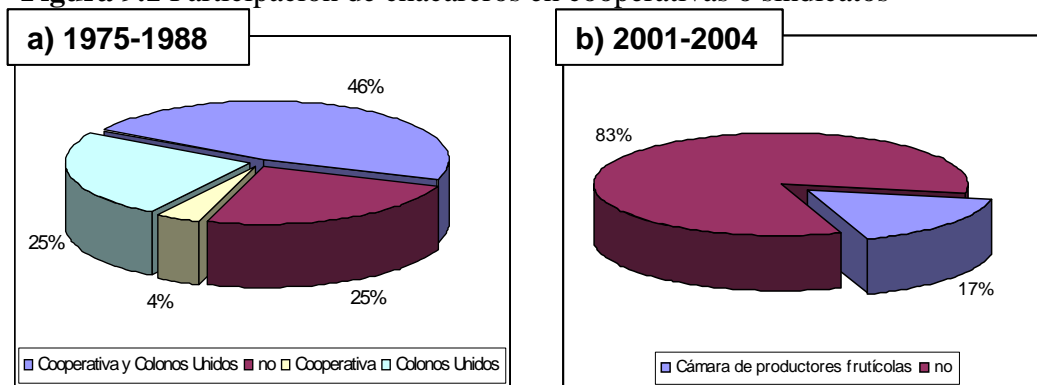
³ El acceso a un muy diverso tipo de fuentes ha permitido constatar la presencia en la zona de otros intentos cooperativos no considerados aquí por quedar muy lejanos en el tiempo, tal es el de la Cooperativa Integral El Surco, fundada en 1963, o la Cooperativa de trabajo Ñacu Mapu (1985), etc. Por otra parte cabe señalar que en todos los casos se trató de intentos de muy corta duración.

el cual la Cooperativa Comahue estuvo activa aunque con importantes interrupciones (1975-1988), un 46% de los encuestados manifestó haber integrado tanto esa organización como la sindical Colonos Unidos, en tanto que otro 4% señaló sólo la primera. Como contrapunto, un 25% de los encuestados manifestaron no haber integrado ninguna organización, en tanto que una proporción equivalente sólo participó de la asociación gremial Colonos Unidos. Una proporción muy baja, dadas las características y necesidades de los productores comentadas en el capítulo anterior⁴.

El deterioro generalizado del área en pleno proceso de cambio de la política oficial orientada a la atracción de grandes inversiones agropecuarias, con un número creciente de chacras abandonadas y un importante número de colonos envejecidos y con escasas expectativas de continuar recibiendo el apoyo oficial, hizo que la participación en ésta Cámara de productores se redujera a un número muy reducido de personas. De este modo, sólo el 17% de los entrevistados respondieron haber participado de dicha asociación, que en su mayor convocatoria sólo alcanzó el número de 18 productores.

Sin embargo, ello también parece guardar relación con la reiteración de experiencias negativas en el pasado, si se considera que la totalidad de los entrevistados manifestaron que consideraban no haber logrado los objetivos perseguidos al asociarse a la Cooperativa Comahue.

Figura 9.1 Participación de chacareros en cooperativas o sindicatos



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Es importante destacar que a lo largo del trabajo de campo, no se detectaron otras organizaciones -formales o informales- de chacareros de ningún tipo. Incluso, en relación

⁴ En el gráfico correspondiente al primer período, se ha incorporado también el dato de la participación de los entrevistados en la agrupación Colonos Unidos. En este caso se trata de una agrupación gremial sin objetivos directamente relacionados con la producción. Puede observarse que el número de participantes de esta agrupación se eleva por lo tanto al 71% de los encuestados mostrando una tendencia más acusada de agrupación para la defensa de los intereses que para fines productivos. Cabe señalar aquí también que Colonos Unidos era el ámbito –en los momentos en que estuvo activa- donde se elegía al colono que representaría a los chacareros en el directorio del EPRC como tendremos oportunidad de ver en el próximo capítulo.

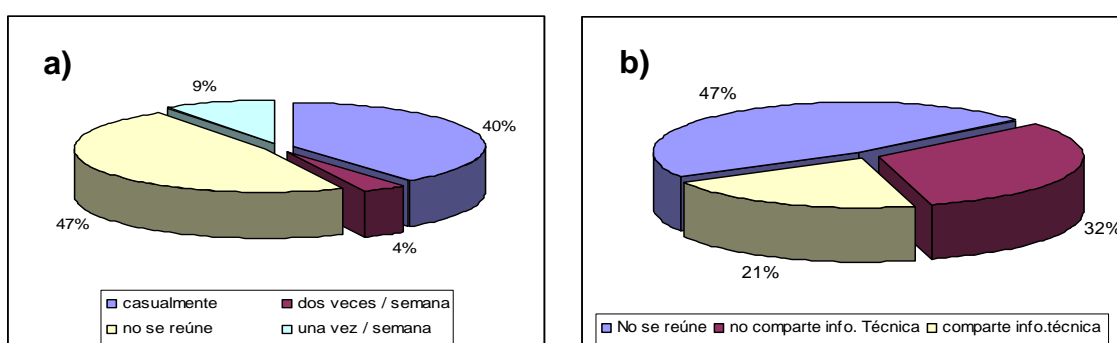
con aspectos muy concretos de la producción, que constituyen generalmente el objetivo principal de cualquier agrupación de colonos, la práctica totalidad de los encuestados –más del 90% de los mismos- respondieron que dicha comercialización era efectuada individualmente.

La presencia y características de redes sociales de carácter informal entre chacareros, se abordó durante el trabajo de campo preguntando en las entrevistas por la frecuencia de sus contactos con otros chacareros, así como por el objetivo de los mismos (Figs. 9.2 a y b) Las posibilidades de respuesta iban de un máximo de dos encuentros semanales a un mínimo de cero encuentros. Por otra parte, la pregunta de si se reúne con otros colonos hacía alusión a reuniones que, aunque informales, fueran voluntariamente organizadas y con un objetivo concreto –prestarse una maquinaria, intercambiar información o reunirse por motivos de amistad-.

Los resultados en este apartado apuntaron nuevamente a señalar el predominio de cierto carácter individualista entre los colonos. La proporción de chacareros que manifestaron reunirse con mayor frecuencia –dos veces por semana- con otros colonos alcanzó una cifra muy baja, con sólo el 4%.

Por el contrario, una proporción muy superior señaló mantener reuniones con otros colonos “semanales” o “casuales” –con un total del 49%-, que en ambos casos hacen alusión a contactos derivados de necesidades muy concretas y puntuales, como el préstamo de una máquina, o la necesidad de cierta información, o a encuentros cuyo único objetivo es una charla informal.

Figura 9.2 Frecuencia (a) y tipo de contactos (b) informales entre colonos



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Finalmente, quizás el dato más significativo provenga de quienes manifestaron no reunirse con otros colonos, con una importante proporción, equivalente a casi la mitad de los entrevistados -47%- . En este sentido, sin embargo, quienes señalaron esta opción manifestaron también que sus reuniones con otros chacareros consistían en encuentros casuales, es decir, no planificados, por ejemplo en oficinas públicas, en el mercado, etc. y

que, en todo caso, la respuesta no implicaba una relación de enemistad o conflicto con sus pares.

En el contexto de lo anterior se intentó, por otra parte, conocer si dichos encuentros informales daban lugar al intercambio de información técnica⁵ útil para el trabajo en la explotación frutícola. Como se observa en el gráfico adjunto (Fig. 9.2-b) una importante proporción de chacareros manifestaron no compartir información técnica -32% de los encuestados-, frente a un grupo minoritario que sí lo hace -21%-. Ésta última pregunta deja así en evidencia las profundas dificultades para la circulación de la información en el área, algo que cobra mayor importancia cuando se considera el desigual acceso a la misma entre los chacareros, en particular, en lo que se refiere al acceso a potenciales clientes, en un mercado tan opaco y complejo como el de la fruticultura. Se trata de un aspecto que se analiza más adelante y quedará bien reflejado cuando se comenten los lazos entre colonos del área bajo estudio y productores o cooperativas en el Alto valle del río Negro.

Las entrevistas en profundidad permitieron, por otro lado, conocer los argumentos que motivan las tendencias descritas por los datos anteriores en la zona estudiada. Por lo general, los mismos pueden resumirse en la idea de falta de tiempo para dichas reuniones y quedan bien expresados en el testimonio del chacarero S.H. quien manifestó en este sentido: “(...) mi caso es el de la totalidad de los productores... si yo tengo algo que es rentable, que me produce y me queda un margen digamos de un 20% anual de lo que yo exploto, me va a quedar tiempo y posibilidades tanto de tiempo y económicas para poder integrarme y que las cosas salgan bien. Pero si yo estoy en un lugar donde realmente no saco para comer, es imposible que funcione lo demás porque a todo hay que ponerle tiempo, horas. Y si yo llegaba un momento que a mi chacra tenía que hacerle todo yo porque no me era rentable, o yo con mi familia, mucho menos podía tener tiempo para integrar, por ejemplo, una comisión de un club, me entiende?”⁶

El razonamiento es evidentemente válido y, en cierto sentido, lógico, pero pone claramente en evidencia una actitud, reflejada también en otras entrevistas, que marca una tendencia hacia la búsqueda de soluciones individuales antes que grupales a los problemas relacionados con la marcha de la explotación.

Todo ello pone de manifiesto que la estrecha proximidad espacial derivada de la construcción de la colonia por las políticas públicas no dio lugar, en paralelo, a la generación de rutinas de comportamiento que facilitaran la interacción entre colonos. En otras palabras, la proximidad espacial por sí sola no parece haber dado lugar a una lógica de “pertenencia” y de “similitud” (Torre y Rallet, 2005:50) capaces de generar esa “proximidad construida”, derivada de la pertenencia a una organización que, de hecho,

⁵ Cabe señalar en este sentido que el hecho de “no compartir información técnica” tiene el significado aquí de que los encuentros no estaban concretamente motivados por ese objetivo.

⁶ Entrevista al colono S. H., 25 de Mayo, marzo de 2005.

constituía esa comunidad de chacareros. Pero, por otra parte, la debilidad de interacciones informales entre colonos revela también que esas carencias no se vieron compensadas por el desarrollo de fuertes lazos de cohesión entre los miembros, que facilitarían la interacción social

Finalmente, dos consideraciones. En primer lugar, parece plausible señalar, además, que esos procesos se encuentran en la base de las dificultades para la conformación de organizaciones formales –cooperativas y sindicatos– comentada más arriba. En segundo lugar, y aunque se trata de una cuestión que merece ser estudiada con mayor profundidad en otro lugar, parece pertinente señalar que es posible que las raíces de esas débiles interacciones entre colonos se encuentren, por un lado, en el carácter de “población trasplantada” sin una historia de vínculos entre sí ni con el territorio, a lo que se suman las diferencias internas al grupo analizadas en el capítulo anterior. En todo caso, su reflejo en las dificultades a la acción colectiva han sido evidentes, como veremos en lo que sigue.

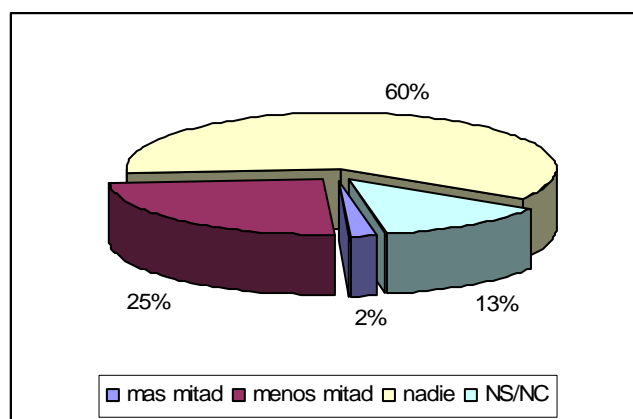
3.2. Acción colectiva, cooperación y reciprocidad entre chacareros

La debilidad de interacciones -formales e informales- entre colonos frutihortícolas en el Alto valle del Colorado, ha tenido además una manifestación muy concreta en los obstáculos planteados a la cooperación en relación con el logro de objetivos comunes, es decir, no directamente vinculados con la marcha de la explotación de cada uno de ellos.

En ese sentido y con el objeto de captar la percepción de los propios colonos en relación con el nivel de cooperación en el colectivo de pequeños productores del área se incorporó en el cuestionario un conjunto de preguntas que apuntaron a conocer específicamente cuatro tipos de procesos de interacción: la contribución a proyectos colectivos, la realización de tareas de forma gratuita en el predio de otro colono, el uso en común de maquinarias y, finalmente la agrupación informal para expresar problemáticas comunes al EPRC.

En relación con el primero de esos aspectos, se preguntó la opinión personal del chacarero en cuanto a la proporción de productores del área que se pensaba que contribuían a objetivos de desarrollo comunes, es decir, a solucionar cuestiones que interesaban a todo el grupo de productores, tales como, por ejemplo, el mantenimiento de caminos o de canales, o la limpieza de plantaciones abandonadas para evitar la propagación de plagas.

Figura 9.3 Cooperación orientada a objetivos comunes

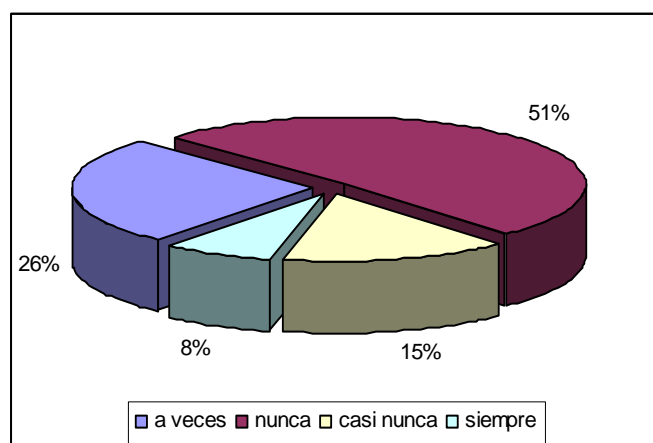


Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

En relación con ello, una primera cuestión a señalar es que las respuestas mostraron una percepción profundamente negativa de la situación (Fig. 9.3). Así, una amplia mayoría de las encuestas coincidieron en señalar que “nadie” en la colonia realizaba ese tipo de colaboración -60% de los entrevistados- en tanto que otro 25% pensaba que menos de la mitad de los colonos contribuía en el sentido planteado por la pregunta. En el extremo opuesto, sólo un reducido grupo del 2% de los encuestados respondió positivamente, afirmando que más de la mitad de la colonia dedicaba parte de su tiempo a objetivos comunes, en tanto que un 13% no arriesgó respuesta alguna.

La utilización compartida de maquinarias es una cuestión paradigmática en este sentido, puesto que refleja claramente la persistencia del problema de la cooperación entre pequeños productores frutihortícolas en la zona. Un problema especialmente relevante, en un entorno pauperizado y un sector de actividad donde la adquisición y renovación de maquinaria resulta imprescindible para llevar adelante las labores culturales de la chacra, nunca ha sido fácilmente abordable

Figura 9.4 Uso compartido de maquinas entre colonos



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

En este sentido, las respuestas volvieron a ser muy elocuentes, con un predominio mayoritario de quienes manifestaron no compartir nunca sus maquinarias -51%- o casi nunca -otro 15% de los entrevistados. En tanto que quienes manifestaron hacerlo -siempre o algunas veces- alcanzaron una proporción inferior a un cuarto del total -23%- (Fig. 9.4). Por otra parte, cabe señalar un dato significativo por la regularidad con que fue señalado en las entrevistas en profundidad, y es el hecho que, entre quienes manifestaron compartir máquinas o herramientas, en la totalidad de los casos señalaron explícitamente que lo hacían exclusivamente con una o dos personas (colonos) de su confianza.

En otras palabras, estas respuestas vienen a señalar dos aspectos relevantes, uno positivo y otro negativo, desde el punto de vista del capital social en el área. En relación con el primero, resulta destacable que las respuestas ponen de manifiesto la presencia de una diversidad de redes muy pequeñas, por lo general diádicas, siempre de carácter informal, muchas veces entre amigos o vecinos, que han resultado útiles en relación con la producción a través de la solución de problemas muy concretos. La identificación de esas “microrredes” dotadas de confianza y reciprocidad consolidadas en el tiempo, resulta de importancia en el marco de cualquier política pública interesada en la promoción del capital social como instrumento de desarrollo.

El lado “negativo” de la cuestión, sin embargo, está dado por el hecho de que, hasta la actualidad, la reducida dimensión de estas redes se basa, concretamente, en la falta de confianza generalizada entre pares en la zona. Paradójicamente, lo que vienen a señalar implícitamente estas redes “diádicas” es la presencia de la idea ampliamente difundida de que no es posible confiar en nadie, excepto en individuos particulares, diferentes en cada caso.

En ese sentido, las entrevistas en profundidad han tenido el valor de mostrar que la situación antes descrita no responde a una problemática novedosa en el área, sino que más bien debe considerarse un aspecto característico en el territorio y, específicamente, de la colonización, no resuelto a lo largo de la misma. Vuelve a ponerse de manifiesto que los precedentes constituyen un factor muy importante como condicionante del capital social territorial.

Se trata de un diagnóstico en el que coincidieron varios entrevistados en el sentido expresado por las siguientes palabras de un colono: ⁷“(...) a las herramientas, con algunos las comparto casi siempre... por ejemplo la rastra o el zanjador, con L.M. y O.R.... con ciertos chacareros se puede hacer, con otros.... me destruyeron la maquinaria... acá lo más generalizado es que los chacareros no prestan las herramientas porque las rompen y no vuelven arregladas... “.

⁷ Entrevista a T.E. chacarero. 25 de Mayo, febrero de 2005.

La recogida de información por esta última vía mostró también que estos fallos en los procesos de cooperación han reconocido también otros orígenes, en particular, cierta tendencia a una actitud individualista de muchos de los chacareros afincados en la zona, que compartieron maquinarias mientras no tuvieron otra posibilidad, pero en cuanto ésta surgía, optaban inmediatamente por endeudarse con el objetivo de tener una maquinaria para uso individual, como queda de manifiesto en el testimonio de la hija de un chacarero ya fallecido⁸ quien señalaba: “ (...) no se les podía dar un tractor a todos los chacareros que habían venido, entonces se juntaban tres chacareros y trabajaban una semana cada uno. Y después ya se pagó ese tractor, ya mi viejo se pudo comprar uno y se abrió, se compró uno solo. Quedaron los otros dos socios. Se lo compró con un crédito del Ente. Acá todo fue a crédito, todo a crédito...”

En todo caso, parece conveniente señalar aquí que el resultado de esos fallos de acción colectiva no constituyen un proceso atípico o propio de la zona estudiada. Por el contrario, resulta lógico pensar que la falta de confianza originada en la reiteración de experiencias negativas tiene como consecuencia necesaria un debilitamiento de los lazos sociales. Así lo ha expresado, con claridad meridiana, A.O. Hirschman (1986) al señalar que “la reacción ‘normal’ al fracaso de una acción colectiva no es, probablemente, una repetición de la misma acción. Antes bien, es desaliento, desesperación o, si acaso, un giro hacia la búsqueda activa de la felicidad *privada*.” En nuestro caso, las consecuencias de todo lo anterior constituyeron graves obstáculos para la interacción social en la mente de los protagonistas de nuestro trabajo.

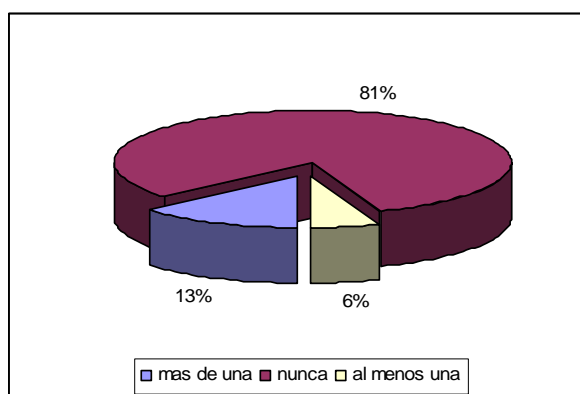
La evidencia de lo que decimos surge del siguiente testimonio de un chacarero quien, durante la década de 1990, intentó organizar un grupo para la compra y utilización en común de maquinarias:⁹ “(...) yo tenía todas las herramientas, eran usadas, buen estado, otros vecinos también tenían las herramientas usadas, algunos bastante deterioradas, en fin ... y me acuerdo que en una oportunidad hice una propuesta a cinco que estábamos reunidos sobre este tema... vender todo, comprar un equipo nuevo para trabajar cien hectáreas, que era más o menos el grupo de los cinco, las cien hectáreas y no, no anduvo... porque ya habían hecho ese intento en otras oportunidades y había fracasado. Fracasado por diferencias personales, no hubo un....a lo mejor se juntaban dos o tres con un tractor, y el tractor era para trabajar para los tres y bueno, diferencias... esos roces, después ya no creían (...) sé por algún comentario, que usaban el tractor para otra cosa que no era para trabajar... cosas por el estilo... que yo justamente hoy tenía que trabajar y el otro también... era un problema de confianza ... y de coordinar los trabajos, porque yo no creo que sea un problema curar¹⁰ un día antes o un día después”.

⁸ Entrevista a la productora E. M. 25 de Mayo, febrero de 2005.

⁹ Entrevista al chacarero T.E. 25 de Mayo, febrero de 2005.

¹⁰ Se refiere a la aplicación de agroquímicos para la prevención o eliminación de plagas.

Figura 9.5 Colaboración en tareas cotidianas entre colonos



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Un tercer aspecto que caracteriza las debilidades de las interacciones cotidianas de carácter informal en el colectivo aquí analizado es la virtual inexistencia detectada en la colaboración mutua en tareas prediales. Tratándose de una “colonia” de productores, en la que se suponen objetivos comunes y donde la reducida dimensión de las parcelas, encajadas en un pequeño valle fluvial, genera una proximidad espacial que prácticamente “obliga” al establecimiento de relaciones sociales se trata, cuando menos, de un aspecto llamativo. Y, en efecto, las respuestas ofrecidas a esta cuestión dan cuenta de ello.

La proporción de colonos que, al momento del trabajo de campo en 2005, habían efectuado tareas de colaboración durante los últimos dos años en la parcela de otro productor se elevó hasta el 81% de los encuestados (Fig. 9.5). En tanto que, entre las respuestas positivas, sólo el 13% manifestaba haberlo hecho más de una vez y un 6% al menos una vez. En ese sentido, resulta significativo que, en relación con este aspecto, solo uno de los colonos entrevistados mencionase un proceso concreto de colaboración con un chacarero vecino al momento de iniciar la plantación de su parcela y a través de la cual, su falta de formación e información en relación con el cultivo que se le proponía realizar fue salvado recurriendo a la ayuda prestada por aquel vecino.

En relación con ello se manifestaba del siguiente modo: “Cuando llegué me ‘insinuaron’ que tenía que poner frutales, y tuve que cumplir con eso...cuatro hectáreas de viña y cuatro hectáreas de frutales. No recibí ninguna capacitación, así que me puse en contacto con otros chacareros... le ayudé a plantar a un tal Forchino y el después vino y me ayudó a mi, nos ayudamos para plantar y el sí... era chacarero, así que en ese aspecto, si yo no lo podía hacer, lo hacía por medio de otro...”¹¹

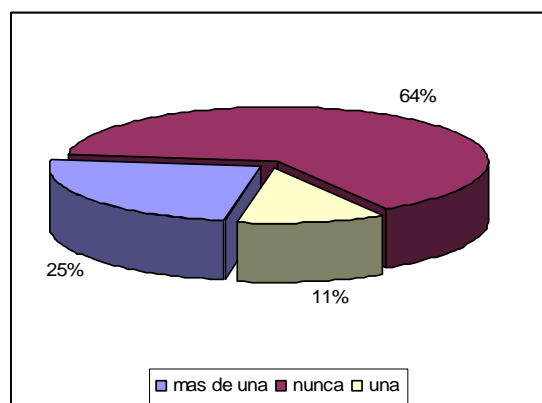
Finalmente, un último aspecto consultado en relación con las características asumidas por la acción colectiva de los colonos se orientó a indagar acerca de la manera predominante existente entre los colonos para expresar sus necesidades y problemáticas, en

¹¹ Entrevista al Sr. T.E. 25 de Mayo, Febrero de 2005

otras palabras, para comunicarse con las instituciones públicas en general –EPRC, municipio, gobierno provincial, etc.-. El interés pasaba aquí por conocer la tendencia o no de los chacareros a la expresión conjunta de problemáticas, especialmente en un contexto de ausencia de organización gremial¹², o si, por el contrario, la estrategia seguida era la expresión individual. Dado que la relación público-privado vuelve a tratarse en el capítulo siguiente, comentaremos aquí brevemente las respuestas obtenidas.

De este modo, ante la preguntas sobre si, a lo largo de los últimos dos años, se había reunido para expresar problemáticas comunes a alguna de las instituciones antes mencionadas, una amplia mayoría de los colonos se manifestó negativamente – 64%-. Entre las respuestas positivas, una cuarta parte de los entrevistados manifestó haberse reunido más de una vez, en tanto que le 11% restante respondió haberlo hecho en una ocasión (Fig. 9.6)

Figura 9.6. Organización para la expresión en común de problemáticas



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

En todo caso, debe tenerse en cuenta que dado el momento en que se realizaron las entrevistas y tal como se ha comentado al estudiar las políticas públicas en el área, se trata de la etapa de mayor deterioro de la zona en términos económicos y también sociales, con lo cual la respuesta se hace evidente.

La pregunta no incluyó el objetivo de la agrupación con otros colonos a la hora de realizar peticiones concretas o expresar problemáticas a las autoridades, lo que dificulta la interpretación de las respuestas positivas. En todo caso, las mismas permiten observar, también desde esta perspectiva, el recurso a estrategias individuales a la hora de expresar problemáticas en el ámbito público. Esta cuestión podría explicarse en parte por la cuestión de la heterogeneidad de los chacareros, tratada en el capítulo anterior.

¹² En el momento de la última fase del trabajo de campo, hacía aproximadamente una década que la agrupación sindical Colonos Unidos estaba desactivada.

Es decir, en los momentos en que la representatividad de los mismos es inexistente, sea por falta de director colono en el directorio del EPRC o por ausencia de una agrupación sindical, la expresión en común de las problemáticas depende únicamente de la reunión espontánea de los colonos. Sin embargo, la falta de representatividad institucional, lo que vino a poner en evidencia es la heterogeneidad de los chacareros en términos de necesidades y capacidad de resolución de las mismas y el importante obstáculo que ello impone a la acción colectiva a la hora de manifestarse en conjunto.

Por otra parte, en las entrevistas aparece también como elemento clave uno de los componentes cognitivos del capital social, las diferencias en los valores que guían a los diferentes entrevistados. En otras palabras, durante las entrevistas, se detectaron claras diferencias entre aquellos chacareros que veían con desagrado la necesidad de recurrir a la asistencia del EPRC para la resolución de cuestiones relacionadas con la producción en la chacra frente a otros que no encontraban otra salida a su situación de precariedad más allá de la ayuda gubernamental a través del Ente del río Colorado o del municipio.

En ese contexto, evidentemente la expresión común de problemáticas se dificulta sobremanera, sencillamente porque las necesidades no son las mismas. De cualquier modo, resulta llamativo también el hecho de que el análisis de las encuestas y entrevistas realizadas a chacareros con características comunes, en particular aquellos más pauperizados, no pusiera en evidencia mecanismos de participación conjunta sino, más bien, el recurso a la expresión individual de sus propias problemáticas.

Vuelve a ponerse de manifiesto aquí la cuestión del individualismo predominante. Cabe señalar, sin embargo, que las entrevistas realizadas a informantes clave pusieron de manifiesto que ese individualismo es solventado, generalmente, por la existencia de lazos de amistad o de reconocimiento mutuo entre funcionarios o técnicos del EPRC y algunos chacareros. Esas relaciones entre las que se detectaron algunas de carácter claramente clientelar –especialmente derivadas de la pertenencia a un mismo partido político– se convierten así en los canales más accesibles para la comunicación de las necesidades particulares de algunos chacareros.

3.3. Confianza

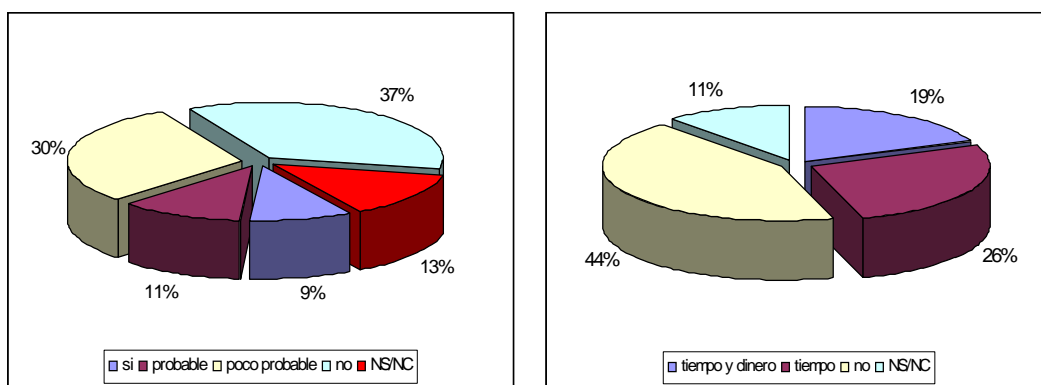
Tal como ha sido planteado en nuestro marco teórico, la confianza es un componente básico del capital social presente en las redes sociales. Así, los estudios orientados a evaluar la calidad del mismo incluyen por lo general preguntas cuyo objetivo consiste en captar actitudes de ese tipo.

Evidentemente, la idea de confianza en el marco de unas relaciones sociales concretas tiene una amplitud que permite múltiples abordajes e interpretaciones, con lo cual resulta necesario en cada caso considerar el sentido de la problemática en que esa

pregunta se hace pertinente. En nuestro caso, se trató de captar específicamente la expectativa en la colaboración de una diversidad de actores locales en la puesta en marcha / resolución de proyectos comunes, así como la inclinación de los colonos a la cooperación en este sentido.

Como era de esperar a la luz de los resultados expuestos en los apartados anteriores, las respuestas pusieron en evidencia unos niveles de confianza bajos entre los pequeños productores frutícolas de la zona. La primera pregunta en torno a esta cuestión planteaba la hipótesis de la puesta en marcha de un proyecto cuyos principales beneficios fueran colectivos y, en ese contexto, se pedía que se expresara si se pensaba que los chacareros locales estarían dispuestos a colaborar o no en el mismo.

Figura 9.7. Expectativas de colaboración de los demás en un proyecto común



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Entre las respuestas destacaron ampliamente las negativas (Fig. 9.7-a), toda vez que un 67% de los encuestados consideró que, en dicha situación hipotética, no había expectativas razonables para confiar en que un colono cooperaría. En tanto que sólo un 9% respondió afirmativamente y una proporción similar consideró probable dicha colaboración.

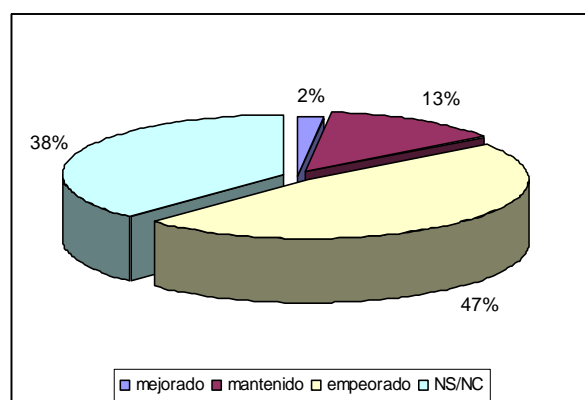
Pero además, esa pregunta fue acompañada por otra en la que se preguntaba al chacarero si, frente a la puesta en marcha de un proyecto que no lo beneficiara directamente, él mismo estaría dispuesto a colaborar y, en su caso, si pensaba que lo haría con tiempo, con dinero o con ambos recursos. En este sentido, las respuestas negativas resultaron sensiblemente menores. Quienes no estarían dispuestos a colaborar, alcanzaron en este caso un 44% del total de encuestados, en tanto que quienes lo harían con tiempo o con tiempo y dinero representaron una proporción similar, con un 45%.

Cabe señalar aquí en relación con las respuestas positivas a ésta última pregunta que, aunque no se indagaba expresamente por las condiciones en que se estaría dispuesto a prestar una colaboración de ese tipo, las respuestas se matizaron espontáneamente en un

gran número de casos señalando que dicha colaboración “dependía del proyecto del que se tratase”.

De cualquier modo, aunque el nivel de confianza que se desprende de las respuestas aparece como muy elevado, es también cierto que la proporción de respuestas positivas permite también un análisis alentador, sobre todo de cara a la puesta en marcha de políticas públicas interesadas en la utilización del capital social local como recurso. Podría decirse en ese sentido que representan un “*stock* residual” de confianza en el territorio, cuya importancia se acrecienta a la luz de la importante diversidad de obstáculos en los procesos de cooperación, como los que se comentan más abajo con mayor detalle al abordar los estudios de caso.

Figura 9.8 Evolución de la confianza en la cooperación de los demás colonos



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Finalmente, se incorporó una pregunta con el objetivo de conocer si la “confianza”, en el sentido expresado por las preguntas anteriores, había mejorado, empeorado o mantenido a lo largo del tiempo, en otras palabras, se intentó con esta pregunta dar una mirada de cierto dinamismo a la situación analizada. La tendencia sugerida por las respuestas (Fig. 9.8) es de una evolución negativa de la misma -47%- en tanto que sólo una proporción minoritaria -2%- respondió en sentido contrario.

Esa evolución negativa en la expectativa de la colaboración en proyectos comunes resulta lógica si se considera el deterioro productivo del área antes descrito. Pero también y a la luz de lo comentado en los epígrafes anteriores, resulta evidente que la falta de confianza en colaboraciones futuras deriva de, al menos tres cuestiones.

- En primer lugar, la persistencia en el tiempo de actitudes de individualismo y el constante predominio de prácticas centradas en los intereses personales antes que en los colectivos ya analizadas, constituyen, evidentemente, un elemento crítico en este sentido.

- En segundo lugar, la heterogeneidad entre los productores ha constituido un factor que no ha contribuido positivamente a alimentar la confianza mutua para emprender proyectos comunes. Las entrevistas en profundidad mostraron indicios acerca de que las diferencias en la magnitud de la actividad de los chacareros han constituido un factor de freno a las expectativas de cooperación. En este mismo sentido, las entrevistas han sugerido también la heterogeneidad en el origen de quienes se asentaron en la zona, como una fuente de desconfianza entre chacareros. Al respecto un chacarero entrevistado se preguntaba el por qué de los “puntos de vista tan distintos para un mismo hecho dentro de la colonia” y encontraba la respuesta en “la diversidad de corrientes que colonizaron la zona”.¹³ En todo caso, se trata de una cuestión sumamente sugerente que merece ser estudiada con mayor profundidad.

- Un tercer elemento que, a juzgar por la evidencia recogida, aparece como muy importante en relación con el estado y tendencia del nivel de confianza en la zona han sido las reiteradas actitudes de oportunismo –*free rider* o *gorrón* de la “teoría de los juegos”-.

Aunque las mismas fueron apuntadas ya al analizar la colaboración entre productores, y se tratan con cierto detalle en el estudio de caso de la Cooperativa Comahue, resulta interesante comentar aquí un ejemplo relacionado con la mano de obra utilizada en la cosecha, obtenido de una de las entrevistas realizadas, porque refleja con toda claridad a lo que nos referimos.

Como se ha comentado en la caracterización de las explotaciones frutícolas del río Colorado, algunos de los chacareros presentes en la zona, tienen la posibilidad de contratar cosecheros tucumanos, trabajadores “golondrina”, muchos de los cuales se dirigen al valle del río Negro y aprovechan en el Alto Colorado una cierta anticipación en el momento de levantar la fruta.

La contratación de esos trabajadores implica una serie de costos laborales, que se suman a los de manutención de los mismos, nada despreciables, sobre todo, si se tiene en cuenta de la fragilidad que caracteriza a las chacras locales.

En ese contexto, un chacarero entrevistado¹⁴ narraba la siguiente experiencia: “Les pagamos solo a los que se quedan hasta el final, porque a veces vienen algunos vivillos que... –lo que pasa es que yo no quiero hacer nombres, pero acá hay algunos productores que se enteran que nosotros traemos tucumanos, que les pagamos el pasaje y viven en nuestra casa. Entonces por ahí se produce un bache, para que no estén [parados], porque para ellos el día es... porque ellos están todos tanteados.... entonces viene uno y dice no me presta los tucumanos... bueno que vayan a trabajar los muchachos y ellos van y hacen su trabajo. Pero qué pasa, algún vivillo le dice, venite a la tarde a trabajar conmigo, entonces

¹³ Entrevista al Sr. G.A. 25 de Mayo, febrero de 2005.

¹⁴ Entrevista a P.M. 25 de Mayo, marzo de 2005

no paga seguro, no paga pasaje, no paga un carajo, total vienen a lo de P.M., y nosotros corremos con los gastos...el gas, el agua... entonces ese tipo cuando vuelve que el otro le pague el pasaje (...)

En pocas palabras, el argumento y las consecuencias de esta historia resultan simples y evidentes. Se pone de manifiesto, en primer lugar, el predominio de los intereses individuales y, en consecuencia, una pérdida de confianza en un grupo de chacareros considerados “vivillos”. Podría pensarse una situación cooperativa en que un conjunto de productores compartieran los gastos de los trabajadores, sin embargo, la situación descrita es la contraria, en el sentido de que claramente prevalecen los intereses individuales por sobre los colectivos, recurriendo incluso al “gorroneo”.

Éste es sólo uno de los muchos relatos semejantes escuchados durante el trabajo de campo que, aunque no pueda afirmarse aquí que se trate de un comportamiento generalizado y generalizable, resulta evidentemente sistemático en el tiempo en una diversidad de situaciones.

Sus consecuencias afectaron profundamente la confianza y, por tanto, los lazos sociales a escala local y tuvieron, como veremos en el apartado siguiente, consecuencias perniciosas para la formación y el desarrollo de organizaciones tan importantes como las cooperativas frutícolas locales.

4. Estudio de caso: La Cooperativa Agraria Comahue Ltda. (1975-1988):

La Cooperativa Comahue representa un caso ilustrativo de lo hasta aquí expuesto. Constituyó el primer intento¹⁵ de formación de una empresa cooperativa en el área bajo estudio, siguiendo una trayectoria errática con varias interrupciones en su funcionamiento, al punto que su presencia activa en el escenario local alcanza a sumar escasamente una década¹⁶.

No se pretende hacer aquí una historia de esta institución, algo que no se ajustaría a los objetivos que nos hemos planteado. Antes bien, se intenta dar cuenta, a través de este caso concreto, de las consecuencias prácticas derivadas de las particulares relaciones sociales antes descritas.

Como ha ocurrido en todos los diagnósticos acerca de las dificultades para la puesta en marcha del regadío en el Alto valle del Colorado, en el caso de la cooperativa Comahue las razones generalmente esgrimidas en el análisis de su fracaso, son generalmente económicas. En breves palabras, la necesidad de capital para su funcionamiento durante

¹⁵ Este primer intento fue seguido de varias “refundaciones” cada vez que se la intentaba recuperar de un cierre de sus actividades. El otro caso identificable de intento de organización cooperativa es el que se analiza a continuación: la Cámara de Productores Frutícolas de 25 de Mayo.

¹⁶ Según consta en su libro de Actas.

momentos concretos del año –fundamentalmente cosecha y empaque de la fruta y, más tarde, el proceso de comercialización- y el hecho que “(...) los productores no cuentan con la más mínima capacidad financiera para hacer frente al ciclo productivo (...)” ¹⁷ son factores que han conspirado contra la buena marcha de esa empresa.

Sin embargo, y aunque haya parte de verdad en esas afirmaciones, puesto que las dificultades económicas no han sido menores, analizaremos en lo que sigue problemas de una naturaleza diferente y mucho menos conocidos justamente por el carácter conflictivo de su tratamiento y por la dificultad derivada de la falta de información en torno a la cuestión. En este sentido, aunque sería demasiado arriesgado hablar de un “pacto de silencio en torno al tema”, si pudo apreciarse durante el trabajo de campo una persistente y generalizada negación del mismo –especialmente en el sentido de que la reacción inicial de los entrevistados fue, en todos los casos, negar cualquier relación de importancia con esa cuestión-. Se trata de un hecho que inicialmente resulta sorprendente y que, en todo caso, llega a dar la impresión al observador desprevenido, que la cooperativa realmente nunca existió.

En nuestras hipótesis de partida señalamos que la debilidad de las relaciones sociales, en particular durante los intentos de formación de la empresa, por un lado, y los fallos en la organización y en la cooperación, una vez formada la misma, fueron claves a la hora de determinar el destino de la cooperativa. En otras palabras, esas mismas carencias financieras, se deben también en una parte muy importante a la falta de adhesión a la empresa, que siempre contó con muy pocos asociados y por lo tanto con aportes genuinos de capital, por un lado y a ciertas rutinas internas que, como veremos, conspiraron contra la sostenibilidad económica de la misma

La cooperativa Comahue, en tanto experiencia pionera en la zona, constituyó el espejo en que se reflejaron la mayor parte de las debilidades de los vínculos sociales entre chacareros antes comentadas, puesto que no consiguió establecer reglas claras de funcionamiento ni tampoco mecanismos adecuados de sanción. De ese modo, los precedentes de interacción social pasaron a actuar como rutinas en el seno de la organización, imponiendo fuertes frenos a su desempeño en el ya de por si complejo marco estructural en el que intentaba insertarse.

Como resultado de todo ello, la imposibilidad de alcanzar escalas de trabajo adecuadas o de establecer estándares de calidad aceptados por todos los integrantes, se sumaron a la escasa capacidad financiera y de trabajo de la empresa –debida sobre todo a la falta de adhesión de productores- y se transformaron en factores que terminaron por convertirse en cuellos de botella que se demostrarían con el tiempo insuperables.

¹⁷ Cooperativa Comahue. Nota dirigida al Gerente del Banco de La Pampa (16/04/1987)

Las numerosas entrevistas realizadas durante el trabajo de campo han mostrado que la experiencia ha sido indudablemente dolorosa, por lo frustrante, para sus protagonistas, más allá de su mayor o menor capacidad de reconocerlo al observador externo. Uno de los indicios más llamativos en ese sentido lo constituye el hecho de que, casi sistemáticamente, los chacareros entrevistados intentaban evitar las preguntas sobre la cuestión en tanto que cuando se lograba entrar en el mismo, manifestaban no haber participado en el experimento o haberlo hecho de manera circunstancial o durante períodos muy breves de tiempo¹⁸.

4.1. Las debilidades en el compromiso, participación y acción colectiva de los colonos

En el marco de todo lo anterior, podría decirse que esta institución constituye la manifestación más evidente de falta de compromiso –o de toma de conciencia- en relación con las características más elementales del proyecto. Si lo que se intentaba era formar una “colonia de productores” en el marco de una colonización social, lo primero que se requería de los individuos, una vez asentados, era la puesta en marcha de iniciativas de acciones conjuntas y con una participación relativamente amplia que dieran sentido al proceso.

Pero, además, refleja el fracaso de los intentos de puesta en marcha del único instrumento de inserción en el mercado frutícola, algo que se hace más grave si se piensa que el principal problema a resolver *colectivamente* por los chacareros de El Zauzal era, como se ha visto, la comercialización de la producción, que se había transformado, desde que las primeras plantas entraron en producción, en el principal cuello de botella de la colonia.

Evidentemente, en ese contexto Estado y colonos frutihortícolas compartían una misma preocupación y un mismo objetivo, la salida al mercado, pero no los métodos para lograrla, y ello terminó afectando la creación de una empresa cooperativa para la comercialización del producto de la colonia.

Por un lado, para el Estado neoliberal de la segunda mitad de los ‘70 la formación de una empresa cooperativa por parte de los colonos era la vía para desentenderse lo antes posible de los compromisos asumidos con la puesta en marcha de un “modelo social” de colonización”. Sin embargo, entre los chacareros primaba una estrategia asistencialista para la resolución individual de sus obstáculos como productores, y así, las condiciones

¹⁸ El estudio de caso de la Cooperativa Agraria Comahue Ltda. ha constituido un apartado especialmente dificultoso en esta tesis, debido en parte a la reticencia de los actores locales a hablar de la misma como a la dificultad para acceder a algún tipo de archivos de documentación en relación con su actividad, hechos que contribuían a “borrarla” implícitamente de la historia local. Sin embargo, luego de reiteradas entradas al terreno y contactos con informantes clave terminaron por sacar a la luz algún material documental, en particular, su libro de Actas lo que permitió orientar la investigación y organizar los “retazos” de información obtenidos de una diversidad de fuentes.

para establecimiento de una empresa cooperativa que permitiera avanzar hacia delante en la cadena productiva, no parecían hasta ese punto claras.

De ese modo, las debilidades en el compromiso con el proyecto y la escasa participación en el mismo impusieron un obstáculo inicial ya en el proceso de conformación de la empresa. Así, el análisis del mismo tiene el valor de poner en evidencia la escasa tendencia cooperativa de los integrantes de la colonia.¹⁹

La puesta en marcha de la asociación, en la asamblea del día 26 de Julio de 1975, es decir, diez años después de comenzada la ocupación del área, con un total de doce colonos²⁰ sobre ochenta ya instalados en la zona en ese momento, constituye una primera muestra de la escasa tendencia a la asociación. Sólo tres años después, en que la actividad fuera prácticamente inexistente²¹, la cooperativa lograría agrupar a un número relativamente significativo de miembros²² –incorporando un total de 41 colonos más– aunque para esta época la cantidad de parcelas adjudicadas superaban ya las 100.

Sin embargo, como tendremos oportunidad de mostrar en lo que sigue, no se trató de un movimiento voluntario, derivado del compromiso de los chacareros con el proyecto “social” que se había venido implementando en la zona y su tendencia a actuar cooperativamente. Antes bien, y paradójicamente, derivaba de una acción claramente impulsada por la presión oficial para la “organización” de los colonos.²³

En realidad, las expectativas de éstos continuaban centradas en las posibles ayudas estatales a la producción, por un lado, y guiadas por estrategias individuales de resolución de sus propios obstáculos. Imbuidos por el carácter social de la colonización, continuaban confiando en el rol del Estado como “proveedor”, que aportaría soluciones al problema de la comercialización y, para ello, no era necesaria la asociación entre los mismos, bastaba con “activar” los mecanismos oficiales para que el Estado provincial, por medio del EPRC, pusiera en marcha los canales apropiados. El tema central del orden del día para la segunda reunión de la agrupación es un fiel reflejo de ello, cuando señala que se trataba de: “(...)

¹⁹ Evidentemente, el abordaje que aquí se hace no pretende abrir un juicio de valor sobre las acciones de los colonos en tanto individuos. Es evidente que en todo proceso histórico existen diferencias individuales que se pierden en el contexto más general de los procesos estudiados.

²⁰ Actas de reuniones del Consejo de Administración de la Cooperativa Comahue. Acta N° 1. Debe tenerse en cuenta que, en este momento no existía en la zona otra empresa cooperativa que agrupara a los chacareros. Sólo se había formado la agrupación Colonos Unidos, con un carácter de representación gremial antes que de empresa cooperativa. En el mismo sentido, cabe recordar aquí que el proceso colonizador oficial había comenzado ya, como se ha visto, una década antes.

²¹ Las reuniones de Administración, según consta en las actas citadas, se realizaban anualmente.

²² Actas de reuniones del Consejo de Administración de la Cooperativa Comahue. Acta N° 9 (2/09/1978). Resulta sugerente que los 41 nuevos miembros de la cooperativa hayan presentado su solicitud simultáneamente.

²³ El análisis de diversos documentos de la época ofrece, estudiados en conjunto, una valiosa perspectiva sobre la cuestión. Como se verá a lo largo del texto, el cruce de la información ofrecida por la prensa provincial, las actas de la Cooperativa Comahue y documentos referidos a la reunión del EPRC con los colonos el día 3/IX/1978 arrojan una luz suficiente sobre el argumento que venimos desarrollando.

realizar las gestiones pertinentes ante el EPRC a fin de que con la debida antelación se instrumenten las medidas para organizar y planificar todo lo atinente a la comercialización de la producción de la próxima temporada.”²⁴

No logrado ese objetivo durante los primeros meses de vida de la cooperativa²⁵, continuó prevaleciendo la práctica del trabajo individual que se venía siguiendo en el área. Una situación a la que hace referencia el interventor del EPRC en ese momento –Rubén M. Gil Acosta- en una nota dirigida a los chacareros, cuando señala que el colono “(...) debe asociarse para la defensa de sus legítimos intereses. Este agrupamiento es de una necesidad ya sentida y sufrida por la colonia de 25 de Mayo, si hemos de atenernos a las veces en que el productor ha debido recurrir al Ente en busca de soluciones de momento para problemas creados por el propio aislamiento. El Ente Provincial del Río Colorado ha venido atendiendo en la medida de sus posibilidades estos requerimientos aislados, aún a conciencia de que era circunstancialmente separado de su tarea específica (...)”.²⁶

Por su parte, en el marco de un cambio radical en las reglas del juego que orientaban las políticas públicas²⁷, el gobierno militar intentaba por todos los medios impulsar algún tipo²⁸ de organización de los colonos, con el objeto de que se insertaran por sus propios medios en el circuito frutícola regional. En cuatro notas enviadas a los colonos individualmente, entre Febrero y Junio de 1978²⁹, el Interventor del EPRC había intentado exhortar, mediante diversos argumentos, a los chacareros para que conformaran definitivamente una empresa cooperativa, recurriendo a diversos argumentos.

²⁴ Actas de reuniones del Consejo de Administración de la Cooperativa Comahue. Acta N° 2 (29/07/1975)

²⁵ Las Actas que siguen a la citada daActas de reuniones del Consejo de Administración de la Cooperativa Comahue. Acta N° 4 (7/11/1975)

²⁶ Nota del Interventor del Ente Provincial del Río Colorado, Rubén M. Gil Acosta con fecha 27 de Febrero de 1978.

²⁷ En un capítulo anterior sobre políticas públicas hemos situado este momento en el año 1978. Las cuestiones que aquí se tratan, contribuyen también a corroborar aquella afirmación. El objetivo claro del EPRC por aquella época, era la total desvinculación de la actividad comercial, por un lado, y lograr la organización de los productores, por otra, y ello debido a tres tipos de razones. En primer lugar, los motivos ideológicos ya comentados, en línea con la política neoliberal y conservadora del gobierno militar, en segundo término, por la imperiosa necesidad de sortear el cuello de botella de la comercialización y, en tercer lugar para evitar el inconveniente y la ineficiencia del tratamiento individualizado de las problemáticas de los colonos.

²⁸ La organización de los colonos según el EPRC, no implicaba necesariamente la conformación de una empresa cooperativa, sino “cualquier sistema integrado por los productores auténticos que tengan esa mentalidad. Puede ser una sociedad anónima o una SRL” Lo que se esperaba de los colonos, según la oficina de desarrollo era que tuvieran la capacidad de acortar la cadena productiva “(...) integrando el proceso, es decir que el productor avance, por lo menos, hacia la figura del galpón de empaque, hacia el frigorífico o hacia el transporte, que deben ser considerados como herramientas de defensa de la propia producción y no como bienes de lucro.” (La Arena, (Entrevista al Interventor del EPRC, Rubén M. Gil Acosta en el periódico La Arena del 26/07/1980: “Gil Acosta. Integrar el Proceso de comercialización”).

²⁹ El fin de todas ellas, es básicamente el mismo, advertir a los productores acerca de la determinación del EPRC de no participar más en los aspectos comerciales e industriales de la Colonia. Resulta evidente que el tenor de dicho mensaje fue cambiando a lo largo de las mismas, pasando de una simple exhortación argumentada en los beneficios que obtendría el colono (nota del 27 de Febrero de 1978) a una advertencia con forma de “ultimátum” en el mensaje leído en la reunión de productores del día 3 de Setiembre de 1978.

Finalmente, agotadas todas las instancias sin resultados favorables, en Septiembre de 1978 Gil Acosta se dirige a los colonos, para comunicarles que “El Ente del Río Colorado, en adelante no participará en los aspectos comerciales e industriales de la Colonia, por decisión irrevocable de gobierno” y continúa señalando “El Organismo que represento respeta las decisiones de los señores productores, agrupados o no en la Cooperativa; y no va a forzar ningún curso de acción para alcanzar la organización de una Entidad representativa del sector. Pero considera que otorgada la oportunidad a los señores colonos, y con tiempos a vencer próximamente en lo que hace a una respuesta satisfactoria para el EPRC, de ahí en más quedará en libertad de acción para proceder en consecuencia.”³⁰

En ese contexto resulta sugerente el hecho de que, el día anterior, la cooperativa había logrado, como se observa más arriba, una importante inscripción de socios que “avalaba” de algún modo el interés de los colonos por integrarse en actividades conjuntas. Un interés que hacía brotar así de boca del Interventor, en la misma reunión, la felicitación al “resaltar el hecho auspicioso de que los colonos comienzan a exteriorizar su sensibilidad frente a temas de interés común y de responsabilidad compartida”.³¹ En otras palabras, la artificialidad de la participación de los colonos y la escasa tendencia al trabajo cooperativo se hizo patente desde un principio en la zona y los hechos comentados constituyen así una prueba más en el sentido de lo comentado en el apartado anterior.

En los años '80 no se había logrado todavía afianzar la actividad en común de los chacareros y así, los responsables del organismo de desarrollo lamentaban que “(...) estamos haciendo un intento desde hace unos tres años, pero la cooperativa aún no termina de estructurarse debidamente. (...) les hemos dado una serie de beneficios, pero no son recogidos con fuerza e interés por los colonos. Les dimos el manejo de una parte del frigorífico, les hemos facilitado los transportes, les pedimos a cambio que vayan consolidando su organización y capitalizando su cooperativa. Esto no es tan fácil, ni yo me siento desalentado por no haberlo obtenido todavía [pero] vamos a insistir porque el productor irá adquiriendo conciencia de la necesidad de organizarse y de ofrecer su fruta en bloque y otros beneficios.”³²

³⁰ Mensaje del Interventor del EPRC, Rubén M. Gil Acosta en la reunión de productores realizada en el Club Punto Unido el día 3 de Septiembre de 1978.

³¹ Resulta curioso y sumamente significativo que la masiva adscripción de chacareros a la Cooperativa Comahue tuviera lugar el día 2 de Septiembre de 1978, justamente un día antes de la reunión entre el Interventor del EPRC y los colonos. Se trataba, evidentemente, de una conformación de la Cooperativa, *ad hoc*, y derivada presumiblemente de la fuerte presión ejercida por el organismo de desarrollo. En todo caso se trata de una suposición que una revisión de las actas de la Cooperativa pone en evidencia, cuando se observa que a fecha de 22 de Noviembre de 1979, sólo 18 miembros habían concretado el compromiso de aportes de capital “identificándose otros tantos que se consideran como muy seguros contribuyentes y unos doce probables a quienes se decide visitar para definir y acelerar sus trámites de integración.” Actas de reuniones del Consejo de Administración de la Cooperativa Comahue. Acta N° 50 (22/09/1979)

³² La Arena (26/07/1980): “Gil Acosta: integrar el proceso de comercialización”

Las palabras citadas ofrecen un claro testimonio de los obstáculos de base a la acción colectiva a escala local. Pero, por otra parte, ponen de manifiesto la simplificación del diagnóstico por parte del organismo de desarrollo. Evidentemente, el EPRC pretendía poner en marcha una cooperativa reproduciendo localmente la lógica de las políticas provinciales o nacionales, es decir, *desde arriba*, poniendo a disposición de los productores una serie de beneficios para que, con esa motivación los productores se reunieran espontáneamente.

Paradójicamente, las claves y el ejemplo a seguir se encontraban muy próximas, en el área de regadío de CORFO, río abajo sobre la misma cuenca del Colorado. De hecho, la prensa de la época hacía visible la misma al publicar entrevistas como la realizada a N. Kugler, presidente de ese organismo, quien señalaba: “La cooperativa no se puede hacer de arriba para abajo. Si Ud. no tiene un grupo de gente interiorizado, capacitado para llevar adelante la cooperativa, por más que Ud. insista, la cooperativa no va a andar, aunque usted la incentive, tampoco. Es un problema de capacitación y entrenar recursos humanos para llevar a cabo esto, que no se hace de un día para otro.”³³

Sin embargo, el EPRC no logró tomar nota de esas enseñanzas y así, la tendencia anunciada se mantuvo y la actividad cooperativa se detuvo en los años siguientes, reflejando las inercias de la comunidad local, sin ser cubierta por el accionar de ninguna otra asociación.³⁴

Sólo cuatro años después, con el retorno democrático y el cambio en el ambiente político que volvió a poner en escena el argumento del “fin social de la colonización”, surgiría otra vez un motivo – nuevamente de carácter exógeno- para la organización de acciones comunes. Esta vez fue el anuncio, por parte del gobierno provincial, de la construcción de un “complejo de frigo-empaque”³⁵ lo que alentó a los colonos –a una parte de ellos- para integrar nuevamente la Cooperativa Comahue.

³³ Entrevista a Norberto Kugler, presidente de CORFO. Semanario “Mi Tierra”. (31/10/1981): Con los regantes de CORFO – Nota II: Las definiciones de Kugler. P.6.

³⁴ El libro de actas registra ese vacío entre la número 67 del 25/02/1980 y la 68 del 29/10/1984. La comercialización de la producción durante este período, se realizaba individualmente por diversos canales, y en particular, a través de la firma “El Hogar Obrero”, instalada en 1982 en 25 de Mayo, utilizando cámaras de frío del EPRC que los colonos no habían aceptado utilizar “por considerar muy costoso su mantenimiento”. (La Arena (26/07/1980: Gil Acosta: integrar el proceso de comercialización”)

³⁵ La creación, en Octubre de 1984 del nuevo Mercado Central de Buenos Aires, dio la oportunidad al Poder Ejecutivo Provincial de firmar un “Acta Compromiso con la Corporación Mercado Central de Buenos Aires, para la obtención de un puesto de frutas y hortalizas con el objeto de comercializar la producción de la zona”. (Nota N° 189/84 del 7 de Agosto de 1984 firmada por Ramón Campagno, presidente del EPRC y dirigida al ministro de Obras y Servicios Públicos, Ing. Carlos Verna.). Ello motivó a su vez a un pequeño grupo de colonos a dirigirse al EPRC solicitando la posibilidad de crear “(...) la infraestructura necesaria para poder organizar el flujo de producción a través del año a fin de abastecerlo correctamente” (Nota del 13 de Junio de 1984 firmada por los chacareros Eduardo Medina y Ángel Paladino). El hecho que los firmantes sean dos de los más emprendedores colonos de la zona y que en la nota señalen el hecho que “(...) es necesario comprometer a los productores, para que en la próxima temporada canalicen sus productos a través de este sistema comercial que proyectamos concretar, constituyen indicios claros de que la iniciativa correspondía, en efecto, a un grupo acotado de entre este grupo de actores.

No obstante, la prensa provincial da cuenta de la corta duración del experimento. Seis años más tarde, el gobierno pampeano decretaba la privatización del Complejo de frigo-empaque debido al deterioro de la Cooperativa que “ya no cuenta con capital de trabajo por falta de aportes de sus productores (...)”³⁶ Si bien debe decirse que esa falta de aportes podía guardar relación con el deterioro general de la Colonia, en el caso concreto de la Cooperativa esto se veía claramente agravado por la falta de interés en la participación mostrada por la gran mayoría de los chacareros. En esta nueva etapa, el número de socios no alcanzaba las treinta personas, en tanto que los asistentes a las reuniones difícilmente llegaban a veinte.³⁷

Los efectos derivados de la esa falta de compromiso fueron evidentes durante todo el tiempo de funcionamiento. En primer lugar, no les permitió nunca montar su propia infraestructura de funcionamiento y eso creó una importante dependencia inicial del Estado, de la que la prensa continuaba dando testimonio en los albores de la década del '90.

Tómese como ejemplo de ello la siguiente afirmación rescatada de las páginas de La Arena³⁸ al señalar “(...) una evidente indolencia de parte de ellos, que no toman

Frente a ese pedido, la respuesta desde el EPRC, reflejando un cambio de actitud que obedecía a un cambio en el contexto ideológico derivado del retorno democrático, fue que “Esta obra a pesar de ser un gran desafío encararla por administración y dado el escaso tiempo con que se cuenta –Diciembre del corriente año, fecha en que maduran las primeras frutas- se considera indispensable para facilitar a los productores de la Colonia la comercialización de sus productos frutihortícolas (...)”. Extracto del Acta de Directorio N° 26 de fecha 10 de Julio de 1984.

³⁶ EPRC (1990): Propuesta de privatización del complejo de frigo-empaque. Documento de circulación interna. Debe decirse en este sentido que la Cooperativa se vio afectada también por una serie de problemas relacionados con el contexto macroeconómico nacional, que contribuyó a los graves desajustes financieros que requirieron de la intervención del EPRC en 1986 y 1987.

³⁷ Por otra parte, un repaso de los nombres de quienes asistían e integraban el Consejo de dirección muestra la misma relación de personas que en los primeros intentos casi diez años antes, lo que circunscribe la participación a un número reducido de personas.

Una nota del periódico La Arena ponía de manifiesto ese problema al comentar, en relación con el área de regadío de CORFO (en la porción bonaerense del río Colorado), su “admiración por el ritmo de producción, de tecnificación y por el tipo de organización social y económica de ese polo desarrollado del sur bonaerense, donde el principal protagonista es el productor organizado y con un alto nivel de conciencia social y productiva”. Y continuaba diciendo que “ésta es, a su vez, la carencia de los planes pampeanos y que quedó patéticamente reflejada en una reflexión del Sr. Etchecopar, durante la conferencia de prensa: ‘hoy no hay aquí ningún productor pampeano...’. La nota, titulada “Fecundo intercambio con experiencias pampeanas” (19/09/1981), daba cuenta de una visita de productores de CORFO a la zona de riego de 25 de Mayo. Cuando menciona al “Sr. Etchecopar”, se refiere a uno de los representantes de los visitantes.

³⁸ La Reforma (11/12/89. “Las aguas del río Colorado”..... Cabe señalar que una situación muy diferente se vivía en otras zonas cercanas (el Valle inferior del Colorado), donde los colonos tenían el protagonismo en la actividad local. En una nota muy cercana en el tiempo, el periódico el Río Negro señalaba que la producción de frutas en Colonia Juliá y Echarren “se complementa con galpones de empaque para su posterior embalado y acondicionamiento, compuesto en su mayoría por cooperativas y sociedades de productores que además cuentan con frigoríficos para su conservación. Están organizados para la comercialización, tanto para mercado externo como para la exportación. La industrialización se realiza a través de una planta de jugos concentrados que incorporó alta tecnología contando además con un frigorífico propio para la conservación de los jugos. Esta empresa está compuesta por todos los productores de la zona, organizados cooperativamente. (Diario Río negro, 29/03/90 “Colonia Juliá y Echarren, su producción y el futuro”

conciencia –y si la tienen no la aplican- de la necesidad de independizarse de la permanente tutela del Estado, uniéndose entre ellos en instituciones que los agrupen para realizar ese tipo de explotación comercial para defender sus legítimos intereses.

En ese contexto, y más allá de las duras condiciones de mercado y las situaciones de gran inestabilidad económica que afectaron a la economía durante gran parte de los '80 y los '90, la persistente falta de participación de los chacareros tuvo entre sus principales consecuencias la falta del capital necesario para operar que ponía permanentemente a la Cooperativa a merced de los compradores o del recurso al salvataje por parte del Estado provincial vía el EPRC o el Banco de La Pampa.

4.2. Debilidades relativas a la confianza y reciprocidad entre los miembros de la Cooperativa

Si la falta de compromiso y participación, que reducía el número de integrantes de la cooperativa a un escaso 17% de la Colonia, constituía un primer problema al nivel de las relaciones sociales entre chacareros, el contenido de dichas relaciones sociales al interior de la organización no ahorra inconvenientes al funcionamiento de la misma

Tal como se desprende, una vez más, de las actas de la agrupación y de las entrevistas realizadas, en los breves espacios de tiempo durante los que permaneció en actividad, la cooperativa Comahue adoleció de cierta falta de confianza entre sus miembros que, desde nuestro punto de vista se deriva, por un lado, de las diferencias ya mencionadas entre los productores y, por otra, de la propia dinámica de la cooperativa, en particular la persistente tendencia a actitudes de oportunismo rutinizadas a través de diversos mecanismos.

4.2.1. Diferencias entre productores y obstáculos a la acción colectiva

En relación con lo primero, la evidencia recogida en el terreno, parece señalar que, en los momentos que en que se puso en marcha algún tipo de actividad cooperativa –y en particular, el caso de la Cooperativa Comahue que venimos analizando- no se logró crear los mecanismos adecuados que permitieran articular adecuadamente los diversos intereses de los mismos.

El análisis de los discursos de colonos pertenecientes a cada uno de los grupos tipológicos descritos en el análisis de las explotaciones, muestra que, desde diferentes posiciones, se construían imágenes, se generaban expectativas y actitudes que llevaban finalmente al convencimiento de que era imposible trabajar con el otro.

Así se manifestaba en ese sentido un chacarero: “Entre los productores (...) era muy difícil integrarnos horizontalmente debido a nuestra gran diversidad, por más que

tuviéramos “buena onda” éramos diferentes y se terminaban creando problemas, porque cada uno, sin darse cuenta terminaba atendiendo sus intereses (...) cada uno terminaba actuando en función de sus intereses y no en función de los intereses del grupo. Y eso claramente perjudicó cualquier tipo de integración (...)”³⁹

Desde una perspectiva diferente, un chacarero de subsistencia señalaba⁴⁰ “(...) acá en 25⁴¹ uno no se puede juntar porque....creo yo, en una de esas yo estoy equivocado... acá el tema es que para juntarnos todos.... bueno, diez chacareros (...) siempre hay uno que es como en el gallinero, duerme más arriba y el que duerme más abajo ¿cómo está?... y eso pasó desde cuando se hizo la zona acá (...)... porque si dijéramos que somos todos parejos (...) por eso es que acá trabajamos todos individuales... cada cual se tapa con las pilchas⁴² que tiene y bueno...”

En otras palabras, si para el primero de estos colonos el individualismo venía dado por las particulares necesidades de los productores con menores recursos, para el segundo el origen de esa actitud se sostenía en un argumento exactamente opuesto, es decir, la importancia de la producción de los mayores productores de la colonia impedía la asociación toda vez que resultaba imposible ponerse a la altura de éstos en cuanto a producción, tipo de producto, etc.. En definitiva, ambos argumentos, aunque opuestos vienen a justificar la tendencia a la acción individual.

Pero esas diferencias, que un entrevistado resumió como “temporalidades diferentes, intereses diferentes y diferencias económicas”⁴³ inducían además problemas concretos de coordinación entre los productores que atentaban también contra el trabajo en común. En primer lugar la idea de temporalidades diferentes alude a la inmediatez de las necesidades propias de los productores de subsistencia que, a diferencia de aquellos más capitalizados, hacía que debieran desprenderse con mayor urgencia de su producto. “(...) los que no comemos de la chacra tenemos una posición diferente frente a la situación...el tipo que está impulsado porque tiene que parar la olla⁴⁴ con lo que saca de la chacra, tiene una situación terrible...” Una diferencia de intereses que surgía también de las diferencias en la tenencia de la tierra. “Los propietarios, pequeños o grandes, tenían interés de permanecer, los arrendatarios tenían una situación como de temporalidad...”⁴⁵ y esto condicionaba fuertemente el posicionamiento del productor y, por lo tanto, el compromiso del productor con la actividad.

³⁹ Entrevista a M. P. 25 de Mayo. Marzo de 2005. Se trata de un productor de los de mayor importancia de la Colonia.

⁴⁰ Entrevista al chacarero L. V en 25 de Mayo. Marzo de 2005.

⁴¹ Se refiere a la localidad de 25 de Mayo.

⁴² “Pilchas” significa vestido o vestimenta en lenguaje coloquial.

⁴³ M. P. 25 de Mayo. Marzo de 2005

⁴⁴ “subsistir” en lenguaje coloquial.

⁴⁵ M. P. 25 de Mayo. Marzo de 2005

Las consecuencias prácticas más importantes que se han podido constatar durante el trabajo de campo, son que esas diferencias terminaban condicionando actitudes muy diferentes en relación con la calidad del producto a ofrecer afectando, por lo tanto, las condiciones de acceso a los mercados. Así lo explicaba un chacarero durante la entrevista: “Lo que algunos entendían como normas de calidad, a pesar de que hicimos un curso de calidad...no es que se pelearan ni nada de eso...pero por ejemplo Carlos decía que él tenía que vender todo, lo cual es básico...pero se le decía Carlos, si quiere que le venda todo, sepárelo (...) porque si yo le mando todo dentro de un cajón, la excusa del tipo cuál es: esto es basura, yo no puedo venderlo porque no está tipificado (...)”.⁴⁶

En ese contexto, resulta ya evidente el conflicto latente entre el productor más capitalizado, con mayor volumen de buena calidad y variedades de mercado, frente al productor de subsistencia. Pero del mismo modo, se manifiesta también la falta de relaciones de reciprocidad que propiciaran la creación de mecanismos de articulación de los intereses y posibilidades de cada uno de ellos –como por ejemplo, la atención diferencial de productores de subsistencia mediante provisión de material para la atención de los frutales –plaguicidas o abonos-, el préstamo de maquinarias, etc.-, que era, en definitiva el fin último de la cooperativa.

4.2.2. Rutinas y actitudes negativas: comportamientos oportunistas o de “free rider”

El funcionamiento de la Cooperativa durante los breves períodos de actividad ha estado fuertemente condicionado por frecuentes comportamientos oportunistas de algunos de sus asociados.

Uno de los principales problemas en este sentido era que en ciertas ocasiones, y dependiendo de la demanda de fruta, algunos asociados entregaban la fruta correspondiente a variedades de mayor valor a otros compradores debido a los precios más convenientes ofrecidos por éstos, dejando para la empresa aquella variedades de menor demanda. Con ello, a los escasos volúmenes de producción con los que contaba la empresa, justamente por la escasa participación de chacareros, se sumaba el perjuicio de afectar notablemente los costos de procesamiento de la fruta en el galpón de empaque.

Por otra parte, y más allá de los importantes perjuicios económicos que esa actitud necesariamente traía aparejados, ese tipo de prácticas de algunos productores tenía el efecto, aún más pernicioso, de acrecentar la desconfianza de los miembros dificultando sobremanera las transacciones entre ellos.

En ese sentido, la Memoria Anual de la Cooperativa correspondiente al año 1986⁴⁷, hacía explícito ese inconveniente –aunque sin establecer sanciones concretas- al señalar

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Memoria Anual del Consejo de Administración (1986). Punto 1: Funcionamiento del Galpón de Empaque.

que “la cantidad enviada de variedad Granny Smith [variedad de manzanas verdes] al galpón⁴⁸, no se relaciona con la entrega de variedades rojas, siendo mucho mayor que la proporción de Granny Smith que existe en los montes de la Colonia 25 de Mayo. Es evidente, que se desvió hacia otras vías de comercialización las variedades rojas (de gran demanda en el mercado frutícola debido a su escasez derivada de las heladas tardías) y se entregó Granny Smith a la Cooperativa”.

Por otra parte, la entrega de producto de menor calidad –es decir, fruta tipificable como “fruta industria”- a la empresa, mientras la de mayor valor se entregaba a otros clientes era también otra de las rutinas habituales en las que se manifestaba esa conducta oportunista, reflejada también en la documentación estudiada. De ese modo, el desvío de fruta para mercado en fresco por otros canales –generalmente más informales- provocaba una merma en la calidad de la fruta trabajada reflejado en el hecho -señalado también en los documentos de la empresa- que “la calidad es inferior a la habitual en los galpones de empaque de la región. (...) sumadas las calidades elegido y comercial⁴⁹, sólo representan un 18% del total de fruta procesada, mientras que las calidades económico e industria, suman el 38% del acopio efectuado”.

Ese tipo de problemas no eran, sin embargo, nuevos ni relacionados sólo con la cooperativa Comahue. En ese sentido, la prensa provincial (La Arena, 27/04/1983) recogía el testimonio de “un respetado colono de El Zauzal” quien comentaba, en relación con la fruta entregada a otra empresa local⁵⁰: “Con ese tipo de fruta que entregan los chacareros acá, se funde cualquier empresa pues recarga el costo de mano de obra en el galpón, para seleccionarla. Opina que la fruta debe entrar más o menos elegida. ‘El chacarero tiene muchas culpas, no sólo las empresas’, enfatiza.”

Por otra parte, otros testimonios muestran también que ese tipo de conductas oportunistas, -bajo la forma de desvío de fruta hacia otros destinos diferentes de la

⁴⁸ La palabra “galpón” es equivalente a la de “nave” para actividades industriales, de almacenaje, etc.

⁴⁹ Hace referencia a una clasificación de la fruta en función de su calidad, habitualmente utilizada en la hora de seleccionarla en función de diversos mercados de destino. El trabajo de campo ha puesto en evidencia que a comercialización por canales, informales o no convencionales, no era un problema aislado, sino más bien un motivo de conflicto frecuente en la Colonia. Así, las Actas de la Cooperativa Comahue dan cuenta de la expulsión de un colono “(...) visto por varios socios, vendiendo frutas en la Ruta, en las cercanías de General Acha” y continúa diciendo que “(...) se le comunica en el mismo acto, que su actitud es considerada vergonzosa, en razón de la investidura de Tesorero, lo mismo que a su compañero de ventas (...) en razón de tan graves faltas cometidas, se lo expulsa de la Cooperativa, acordándosele 72 horas de plazo para entregar Tesorería en orden. Esta resolución se toma por unanimidad.” (Actas de la Cooperativa Agraria Comahue. N° 31, 23 de Febrero de 1979)

⁵⁰ La empresa en cuestión era El Hogar Obrero, filial de una cooperativa de alcance nacional establecida en la zona y desaparecida con el quiebre de la empresa matriz principios de la década de 1990. Evidentemente los conflictos derivados de este tipo de comportamientos oportunistas no eran aislados y formaban parte de las dinámicas cotidianas. Queda claro también, que los mismos eran fuente también de conflictos entre las partes ocasionando dificultades de funcionamiento.

Cooperativa-, se daba también en momentos de buena cosecha, aunque por razones diferentes. En este sentido, un entrevistado⁵¹ señalaba:

“La cooperativa también tuvo muchos socios que no tuvieron una conducta cooperativista. Por ejemplo, tuvieron en un momento un serio problema con la sobreproducción de fruta. No tenían bins y tampoco cómo comprarlos, entonces todo lo que era entrega se demoraba muchísimo, tuvimos un enorme costo financiero porque para poder cosechar (desocupar los bins) había que empacar fruta, y eso implicaba comprar cajas, comprar cartón, etc. El Ente les había dado mil bins pero no les daban abasto. Entonces muchos chacareros que no querían esperar cargaban los del Hogar Obrero, pasaban por enfrente de la cooperativa (incluso miembros del consejo de administración) y se iban a entregar la fruta al Hogar Obrero, y con la rivalidad que había entre el Hogar Obrero y la Cooperativa.”

En pocas palabras, todos estos testimonios reflejan, por un lado, el hecho de que la figura del *free rider* no ha consistido en casos aislados, sino más bien dan cuenta de rutinas habituales en la comunidad y, evidentemente, poco sancionadas por los pares y, por otro, que dichas rutinas tenían graves consecuencias para el conjunto de la colonia porque afectaba directamente el único instrumento de comercialización en la misma.

Desde nuestro punto de vista, La razón de ser de ese tipo de comportamientos se veía en parte facilitado por la falta de mecanismos de sanción moral de quien violaba las normas de reciprocidad implícitas en toda actividad de tipo cooperativo. Aunque esa cuestión merecería un estudio más detallado, nuevamente las Actas de la empresa aportan indicios interesantes de importantes fallos en este sentido, dando cuenta además de ciertas convenciones existentes en el funcionamiento de la agrupación.

Resulta, en ese sentido, sumamente ilustrativa una resolución del Consejo de Administración en relación con la actividad fraudulenta desarrollada por un asociado al comerciar con fruta propiedad de la empresa. En relación con ello se señala lo siguiente: “Aparece como una aventura la venta que realiza el Sr. F.E.⁵², de todas maneras, se acepta

⁵¹ Entrevista a M. P. (23/07/2001)

⁵² En todo caso, más allá de la resolución tomada por sus pares, se trata de un asunto de mayor gravedad de la que se podría pensarse dadas las “marcas” que el acontecimiento dejó entre los chacareros. En ese sentido, durante los meses de trabajo de campo, y a lo largo de las entrevistas realizadas, este hecho apareció repetidamente en los diversos testimonios dando cuenta del profundo desagrado que había producido y su importante contribución en términos de desconfianza en relación con las actividades de la empresa. La gravedad del asunto queda plasmada también en el siguiente testimonio de un chacarero entrevistado durante el último trabajo de campo en la zona. “La fruta de 25 de Mayo, mire, tuvimos una primer experiencia que fue terrible, horrible fue, porque la gente que fue, fue la gente de la Comahue. Llevaron fruta allá a Santa Rosa que fue, fue la peor experiencia.... la primera y horrible la experiencia que hicieron porque hasta aún hoy cuesta revertir esa situación (...). Cuando usted va a ciertas verdulerías de Santa Rosa y cuando le habla de 25 de Mayo, le dicen, no, ni me hable de la fruta de 25 de Mayo, porque todavía se acuerdan de esa experiencia que fue muy mala porque se llevó... se llevó fruta, toda la fruta en muy mal estado, fruta de muy mala calidad. Porque no todos cuidaban el mercado, acá la gente...porque la gente no estaba preparada... no fueron honestos....” (Entrevista a A.H. 25 de Mayo, marzo de 2005).

la moción de Presidencia de tratar de salvar a este asociado por cuanto, aún cuando su actitud es totalmente fuera de lugar, pertenece a la Colonia.” Y continúa diciendo: “Se deja constancia en Actas, que se considera una burla y un atropello la venta que realizó ese Asociado, pero para no dar trascendencia fuera de este sitio, no se le comunicará, por ahora más que verbalmente para que trate de levantar las condiciones y calidades de venta.”⁵³

En otras palabras, con el sólo recurso al espíritu corporativo, no sólo se dejaba sin efecto una sanción contra la persona involucrada sino que se lo protegía además frente a la posibilidad de que los hechos tomaran estado público, lo que podría haber generado una sanción moral por parte del resto de la sociedad.

5. Estudio de caso: Cámara de Productores Frutihortícolas (2000-2005)

Durante la década de los '90, los fallos descritos en las relaciones sociales se unieron al desincentivo provocado por la reorientación de las políticas y el deterioro general de la producción en el área estudiada. En ese contexto, la acción colectiva de los colonos decayó incluso más, al punto que la Cooperativa Comahue no volvió a reactivarse.

Durante las dos etapas finales de trabajo de campo se encontró, sin embargo, un intento concreto de conformación de una empresa cooperativa –la denominada Cámara de Productores Frutihortícolas de 25 de Mayo-, de muy corta duración, entre los años 2000 y 2005 aproximadamente, con algunos de cuyos integrantes se tomó contacto en trabajos de campo realizados en 2001, 2002 y 2005. Durante los mismos, se realizaron entrevistas en profundidad a integrantes de dicha organización, incluyendo al presidente de dicha institución y algunos integrantes de la misma.

No obstante el logro de alguna operación comercial exitosa aislada, lo que dichas entrevistas revelaron, aunque con algunos matices que comentamos en lo que sigue, fue una reiteración de las debilidades y errores del pasado. En otras palabras, la nueva cooperativa no pudo librarse de los precedentes intentos fallidos de trabajo conjunto y, si bien es cierto que el fracaso de esta experiencia guarda relación con una multiplicidad de causas –incluyendo cuestiones tales como la falta de escala de trabajo, o la descoordinación institucional⁵⁴- las relaciones sociales no tienen, desde nuestro punto de vista, una importancia menor.

Un dato significativo en ese sentido viene dado por el hecho de que, luego de una década sin apenas actividad cooperativa, esta agrupación no surge como un impulso desde

⁵³ Actas de reuniones del Consejo de Administración de la Cooperativa Comahue. Acta N° 20 (12/01/1979)

⁵⁴ Como se dijo al comenzar este epígrafe, en la trayectoria breve y errática de esta agrupación influyeron diversos motivos. La falta de coordinación entre instituciones –supuestamente volcadas al desarrollo de la localidad- tales como el EPRC, el municipio y la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos (que provee la energía tanto a los consumidores familiares como a los empresariales) fue uno de ellos. Sin embargo, se trata de una cuestión que abordaremos en el capítulo siguiente, final de esta tesis, en el que se aborda el contexto institucional con el que ha contado el territorio.

abajo, sino que responde, una vez más, a los impulsos recibidos “desde arriba”, en este caso a partir de la iniciativa del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que durante los años '90 fomentó la conformación de organizaciones de productores agropecuarios en un programa que se dio en llamar Cambio Rural.

Como señala el presidente de la Cámara⁵⁵, “(...) de ahí resultó que una vez que desapareció el INTA en un determinado momento, nosotros quedamos un poco ahí a la deriva y entonces se tomó la decisión también de seguir trabajando en grupo a través de ésta Cámara de productores. Con ese frágil punto de partida, forzado más por la orfandad en relación con un soporte institucional antes que por la propia iniciativa de los productores, los objetivos planteados pueden resumirse claramente en dos. Por un lado, se trataba de solucionar el persistente problema de la comercialización reuniendo mayores volúmenes de fruta y lograr así una comercialización más conveniente del producto y, por otro, se intentaba reconstruir los vínculos deteriorados con el EPRC y, en última instancia con el gobierno provincial.

Al igual que en el caso antes estudiado de la Cooperativa Comahue, el nivel de participación en esta ocasión fue también muy bajo, incluso más acusado que aquel. Realizada la convocatoria para la asociación de productores, la Cámara contó esta vez con sólo dieciocho asociados⁵⁶ Ese bajo nivel de participación quedó en evidencia en los testimonios recogidos. El presidente de la Cámara señalaba: “Creo que es posible integrar más productores... pero para eso se necesita mucho trabajo... es una tarea de salir a buscar productores, interesarlos... hay que ver también los objetivos de cada productor [y continuaba diciendo] “yo creo que esto se puede hacer en la medida en que vengan nuevos, están empezando a venir nuevos arrendatarios, hay que ver que perfil tienen, si son productores, que van a hacer, porque por ahí algunos vienen pero no les gusta la fruticultura y hacen otra cosa...”⁵⁷

Aunque esa escasa participación reflejaba en cierto modo la importante decadencia del estado productivo de las chacras, en gran parte en proceso de abandono, reflejaba también la falta de interés de los productores y, sobre todo, las fracturas internas y la desconfianza entre los mismos puestas ahora de manifiesto mucho más crudamente que en el pasado.

⁵⁵ Entrevista a P.V. 25 de Mayo. Marzo de 2005.

⁵⁶ Un número que se fue reduciendo con el alejamiento de algunos productores que pudo observarse entre los dos trabajos de campo mencionados. En el momento de la entrevista al presidente de la Cámara de Productores Frutihortícolas, en marzo de 2005, sólo quedaban ya 8 integrantes en la misma. Por otra parte, las entrevistas realizadas ofrecieron indicios de que esta vez la convocatoria no fue demasiado amplia a pesar de que se señalara que las puertas de la Cámara estaban abiertas para todo el mundo y existía entre los impulsores de la misma un criterio previo de selección que descartaba automáticamente a quienes contaban con una producción escasa o de baja calidad.

⁵⁷ Entrevista a P.V. 25 de Mayo. Marzo de 2005.

Los obstáculos para la puesta en marcha y consolidación de un proceso de cooperación entre los chacareros a partir de este nuevo intento, pueden resumirse, con base en el trabajo de campo realizado, en tres tipos de factores:

- En primer lugar, se constató la persistencia de falta de confianza basada en las diferencias percibidas entre ellos. De ese modo, los actores entrevistados continuaron manifestando las mismas visiones y expectativas sobre sus pares, algo que evidentemente continuaba profundizando las fisuras puestas de manifiesto en la experiencia anterior.

Como señala P. Evans (2002) “(...) las estructuras sociales dependen de las percepciones de la gente acerca de ellos mismos y sus vecinos, y estas percepciones son maleables”. En ese sentido, puede decirse en nuestro caso que las entrevistas realizadas pusieron de manifiesto incluso nuevas “líneas divisorias” ya no basadas sólo en el tamaño de la explotación o las características de la producción, sino en la definición misma de lo que significaba ser productor frutícola.

En este sentido, uno de los entrevistados, que a través de su discurso parecía querer “despegarse” de la deteriorada imagen del colono de la zona, resulta muy elocuente: “(...) usted va al padrón y todos somos regantes en 25 de Mayo, una cosa es ser regante donde a usted le adjudicaron o usted compró una fracción de terreno y le dan agua para el riego, nada más, usted es un regante, y hay muchos de esos. Y otros son los productores frutícolas, que además de estar empadronado trabaja por una actividad que es una explotación frutícola.”⁵⁸

Es probable en este sentido que por el peso de la historia vivida y el clima de conflicto latente en el momento de la entrevista generara esa diferencia “cualitativa” entre aquellos que trabajan y quienes no trabajan la explotación, en otras palabras, entre quienes son verdaderos productores y quienes cumplen un papel, cualquiera sea, alejado por completo la actividad productiva.

- Había, por otra parte, un segundo motivo de quiebre en las relaciones sociales entre chacareros que obstaculizaron la acción colectiva de los mismos. En un ambiente de conflictividad creciente entre actores públicos y privados, derivado sobre todo de la pauperización de los productores y del cambio de orientación en la política estatal, un grupo de chacareros habían optado por la vía de la confrontación contra el Estado. Como hemos visto, en el reclamo de lo que consideraban una “deuda histórica”, optaron por dejar de producir e iniciar juicios millonarios contra el Estado provincial.

Ello contribuía a disminuir las posibilidades de mantener saludables las relaciones sociales al interior de un colectivo ahora muy polarizado en torno al conflicto y a las diferencias de posición en relación el mismo. Y ello, sobre todo, porque esa posición

⁵⁸ Entrevista a P.V. 25 de Mayo. Marzo de 2005.

infundía cierto temor especialmente en aquellos productores que, estando en una posición económica más favorable⁵⁹, veían todavía en una buena relación con el EPRC la posibilidad de continuar recibiendo de parte de éste las ayudas o subvenciones a las que estaban habituados y que el conflicto había reducido drásticamente.

Ese clima de conflicto quedaba así reflejado en uno de los testimonios recogidos, perteneciente a un integrante de la Cámara en el momento de realización de la entrevista: “Yo me relaciono con alguna gente que está en la Cámara y con algunos que no están en la Cámara y también con algunos otros chacareros que no están en la Cámara pero que no están haciendo juicio⁶⁰. Con el resto la relación es cortés, nada más. Entre los que frecuento siento que antes había una relación de confianza mutua, no se...en este momento yo creo que es de desconfianza y conflicto.”⁶¹

En realidad, lo que parece evidente es que en este caso las instituciones y, en particular, algunos funcionarios dentro de las mismas –en particular dentro del EPRC– jugaban un papel en esa fractura toda vez que el hecho de haber entablado juicio al Estado provincial parecía colisionar con la posibilidad de recibir algún tipo de ayuda y, por lo tanto, participar en la Cámara. Así lo consideraban los integrantes de la Cámara como prueba la información obtenida mediante las entrevistas. Así comentaba un asociado esta situación: “S.H. renunció ... porque en un determinado momento tomó la decisión de hacerle juicio a la provincia y por ello decidió alejarse de la Cámara” [y señalaba a continuación] “Nosotros pensamos que la decisión de hacer juicio a la provincia colisionaba con los intereses de la Cámara, uno de los puntos programáticos (...) es tener un acercamiento con el gobierno, precisamente para ser interlocutor y lograr cosas y un diálogo, fundamentalmente, una conexión entre el gobierno y los productores que, antes de la formación de la Cámara no existía.”⁶²

Así, resulta evidente que la presencia de individuos con estas características representaba un obstáculo para el establecimiento de relaciones cordiales con el gobierno, y de ese modo, la necesidad de tomar partido debilitaba claramente la posibilidad de vínculos solidarios entre los colonos.⁶³ Esto debilitaba de un modo importante a la

⁵⁹ Tal es el caso del entrevistado, cuya manutención no dependía directamente de los ingresos proporcionados por la chacra, sino que incluso, tal como manifestó incorporaba dinero a la misma a partir de otros ingresos familiares.

⁶⁰ Del discurso se desprende claramente que el hecho de no estar en la Cámara era asociado directamente con el hecho de haberle hecho un juicio al Estado, algo que queda en evidencia al diferenciar entre quienes “no están en la cámara” y quienes “no están en la Cámara *aunque* no tengan un juicio en marcha”.

⁶¹ Entrevista a M.P. (25 de Mayo, Julio de 2001).

⁶² Entrevista a V.P. 25 de Mayo, marzo de 2005.

⁶³ Durante el trabajo de campo el conflicto en torno a los juicios de algunos colonos resultó evidente. Quedaba en evidencia en las entrevistas a los chacareros entrevistados, y también en el discurso de todos los entrevistados. Se respiraba también en las oficinas del EPRC, donde se pudo apreciar el malestar que causaba en una empleada del organismo el hecho de que se le hubiera solicitado efectuar una encuesta a los productores, muchos de los cuales se negaban a contestar la misma por estar en juicio contra el Estado. En ese contexto, cabe señalar que se trató incluso de una cuestión que obstaculizó de un modo importante el trabajo de recogida de información porque algunas personas se mostraban reticentes a hablar, conceder

agrupación, puesto que de ese modo se .entraba en contradicción con los objetivos planteados. Si, por un lado, lo que se buscaba era contar con un mayor volumen de producción, la exclusión de posibles participantes no ayudaba precisamente a concretar ese propósito.

- Finalmente, en el período que va entre el cierre de actividades de la Cooperativa Comahue y el inicio de la Cámara de Productores frutícolas, no hubo otros intentos de trabajo en conjunto más allá de meras iniciativas aisladas, con lo cual se afirmaron las rutinas consistentes en la búsqueda de soluciones individuales para sortear los problemas de la producción. “Por mucho tiempo, después que desapareció Colonos Unidos, cada chacarero iba al Ente provincial y era atendido, iba con sus reclamos, lo atendían... pero eran todos esfuerzos individuales...”⁶⁴ Esa actitud individualista, continuaba así conspirando, como en las décadas anteriores, con la posibilidad de agrupación y, sobre todo, alimentaba los demás factores antes comentados.

Por otra parte, junto a la escasa participación se comprobó, se detectaron indicios de que los intereses individuales contribuyeron también en este caso a minar las relaciones internas de la agrupación socavando los escasos activos en términos de confianza y reciprocidad entre sus miembros. Las pequeñas rencillas internas derivadas de los intereses personales de los miembros terminaron incluso expulsando a algunos de ellos de la organización.

La elección interna realizada en una ocasión, para elegir al representante colono en el directorio del EPRC constituye un buen ejemplo de ello. Un entrevistado comentaba un suceso interesante en ese sentido: “S.V. y S.G. renunciaron sobre todo producto de que cuando se hicieron elecciones para elegir la terna que representa a los productores en el Ente Provincial, ellos tenían muchas esperanzas de que S.G. saliera elegido para ocupar ese cargo y como no salió elegido en ese momento, se sintió decepcionado por no tener mucho apoyo de los miembros de la Cámara y al renunciar él, renunció el padre también” [y continúa diciendo en otra parte de la entrevista] “creo que él anhelaba llegar a ser director colono por parte de los productores, entonces se sintió un poquito defraudado y por esa razón había perdido parte de los objetivos de participar y se fue... fíjese que no estábamos ahí para pretender un cargo político, sino que estábamos ahí para una lucha por mejorar...”

Los dos ejemplos estudiados –Cooperativa Comahue y Cámara de Productores Frutihortícolas- constituyen buenos ejemplos en apoyo de la argumentación planteada en esta tesis de que en gran parte, los obstáculos a la concreción de objetivos económicos

entrevistas e incluso se negaban de plano aconsejados por los abogados que llevaban el caso o por algún colono referente en el contexto local.

⁶⁴ Entrevista a G.A., 25 de Mayo, febrero de 2005

derivaron de *déficit* en las propias redes sociales de cooperación entre los colonos o, en otras palabras, de lo que se denomina aquí “capital social vinculante”.

El sólo hecho de la imposibilidad de consolidar a lo largo de más de tres décadas de historia una sola cooperativa, con un funcionamiento normal y sostenido es un indicador importante de ello. La escasísima participación en las mismas, es otro indicio que da cuenta de que paradójicamente, la asociación entre colonos no era una tarea sencilla

Por otra parte, si bien es cierto que las dificultades de todo tipo –económicas, políticas, incluso geográficas, debido al aislamiento de la zona, o de capacitación de los productores para tal función- constituyeron obstáculos a la consolidación de ambas empresas, también es cierto que las soluciones a esas dificultades siempre terminaron por buscarse individualmente debido, sobre todo, a los problemas de funcionamiento al interior de las mismas.

6. El capital social “puente”: una “radiografía” de la fractura territorial

Como se ha podido ver, la naturaleza de las relaciones sociales en un colectivo concreto puede constituir un importante obstáculo para la coordinación y, por lo tanto, para la acción colectiva en el seno del mismo, e imponer así fuertes obstáculos al desarrollo de proyectos que resultan vitales para el desarrollo de una comunidad.

No obstante ello, existen otro tipo de lazos sociales tan importantes como los anteriores aunque de naturaleza diferente a esos “lazos fuertes” intracomunitarios, cuya importancia ha sido señalada desde hace ya muchos años, a partir de las seminales argumentaciones de M. Granovetter (1973) quien llamó la atención sobre la importancia de “los lazos débiles” entre integrantes de grupos con características diversas, en particular para aquellos colectivos más desfavorecidos.

Evidentemente, y tal como se ha puesto de manifiesto en la discusión teórica de este trabajo, es central la importancia que en términos de la conformación de “capital social” adquieren ciertos vínculos sociales que exceden las estrechas relaciones familiares o internas a un colectivo socioeconómico concreto. Las relaciones de mayor alcance que “cruzan” grupos sociales –*cross cutting ties*- (Narayan, 1999:1) resultan vitales a la hora de abrir oportunidades –en términos de acceso a recursos, oportunidades laborales o simplemente a información clave para una determinada actividad- a aquellos grupos menos poderosos o afectados por cierto nivel de exclusión (económica, pero también social o política, etc.) y de construir una cohesión social con cierta estabilidad en el tiempo.

En ese contexto, es que en esta tesis se planteó estudiar también la existencia o no de lazos sociales externos al propio colectivo de pequeños productores frutihortícolas de 25 de Mayo con el objeto de precisar hasta qué punto los mismos se constituyeron en activos

para el desempeño de su actividad económica para quienes los poseen y el modo en que obstaculizaron el desempeño de quienes han carecido de ellos.

El abordaje de esta cuestión se realizó desde dos perspectivas complementarias. Por un lado, la presencia en el territorio a partir del cambio de políticas de la década de 1990 de un grupo empresarios agroindustriales poseedores de importantes activos no sólo en términos económicos, sino también desde el punto de vista tecnológico, de información, etc., llevó a centrar la mirada en la existencia de posibles lazos sociales con los pequeños y medianos productores frutícolas, potencialmente útiles a la hora de servir de “vasos comunicantes” de dichos activos.

En pocas palabras, ello implicó la búsqueda de posibles vínculos –formales o informales-, así como sus posibles consecuencias en términos de mejoras de las condiciones productivas de los chacareros. Por otro lado, esa misma búsqueda se orientó a detectar posibles vinculaciones entre los productores frutícolas locales y chacareros o cooperativas en el espacio central de desarrollo de la actividad, es decir, el Alto valle del río Negro.

El trabajo de campo reveló dos cuestiones de interés en la argumentación, que permiten sostener las hipótesis planteadas inicialmente:

En primer lugar, se constató la inexistencia –con excepción de casos muy concretos y, en todo caso, aislados- de vínculos entre los integrantes de los dos colectivos de productores al interior del territorio cuyo resultado inmediato ha sido el de una fractura socioeconómica y territorial cuya gravedad se acrecienta cuando se observan las potenciales complementariedades entre ambos grupos.

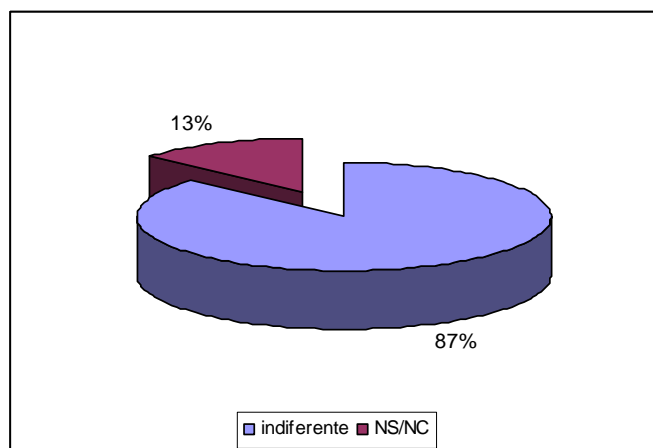
En segundo lugar, se comprobó un muy diverso nivel de vinculación entre productores frutícolas en el área aquí estudiada y productores u organizaciones (cooperativas) en el Alto valle del río Negro. En este sentido, un resultado quizás más importante ha sido la constatación de que ese diferente nivel de vinculación ha traído aparejado además un muy diferente nivel de inserción en el circuito productivo frutícola patagónico por parte de los chacareros locales.

6.1. La ausencia de “puentes” intergrupales en el ámbito local

La debilidad de las relaciones entre ambos tipos de productores se puso de manifiesto inicialmente, a través de una pregunta incluida en el formulario preparado para las entrevistas a productores frutícolas (2005), orientada a indagar el grado de “cohesión social” en el territorio. En la misma se pidió a los chacareros encuestados que evaluaran el carácter que, desde su perspectiva, ha tenido la relación entre pequeños productores y nuevos empresarios agrícolas. Las opciones iban desde “muy unidos” hasta “conflictiva” pasando por, “poco unidos” e “indiferente”.

La divisoria entre ambos grupos queda rotundamente puesta de manifiesto cuando se observa (Fig. 9.9) que un 87% de los entrevistados describe dicha relación como de “indiferencia”, en tanto que el 13% restante ni siquiera se atrevió a calificar dicha relación, lo cual puede ser interpretado como un reforzamiento de la respuesta anterior.

Figura 9.9 Carácter de los vínculos entre colonos frutícolas y empresarios agrícolas



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Ese resultado se reflejó también en las entrevistas en profundidad, en la línea del siguiente testimonio de un chacarero frutícola de la zona, quien describía así la relación entre ambos colectivos: “(...) no hay problemas entre los dos tipos de colonos.... porque no hay relación, los que están allá son pulpos grandes y ni bolilla⁶⁵. Los de acá⁶⁶ pueden tener un cierto recelo de aquellos porque... yo lo llamaría envidia... por qué a éstos le dieron mil hectáreas, porque son los que tienen la guita... todo lo que se dice cuando uno está más abajo y ve al otro más arriba y trata de justificar su situación, pero para mi no habría conflicto... más bien indiferencia (...)”⁶⁷

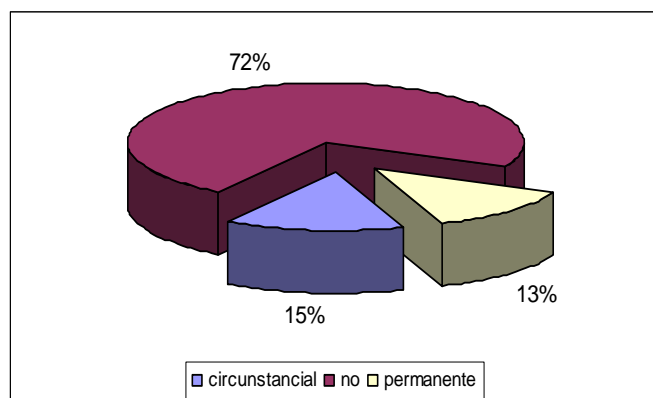
Ese ambiente de indiferencia debido, sobre todo, a la distancia social y económica, que no espacial, entre ambos colectivos no implica sin embargo la ausencia total de vínculos entre integrantes de uno y otro grupo de productores. Pero la debilidad de los mismos se refleja claramente en las respuestas a la siguiente pregunta del cuestionario orientada a indagar esta cuestión. La misma planteaba al encuestado si “mantiene relaciones personales con algún empresario de la Sección V”.

⁶⁵ La expresión “no dar bolilla” significa “no prestar atención”.

⁶⁶ Se refiere a los pequeños productores de El Zauzal.

⁶⁷ Entrevista al Sr. M.E. 25 de Mayo, Febrero de 2005.

Figura 9.10 Relaciones colonos frutícolas-empresarios agroindustriales en el Alto valle del Colorado



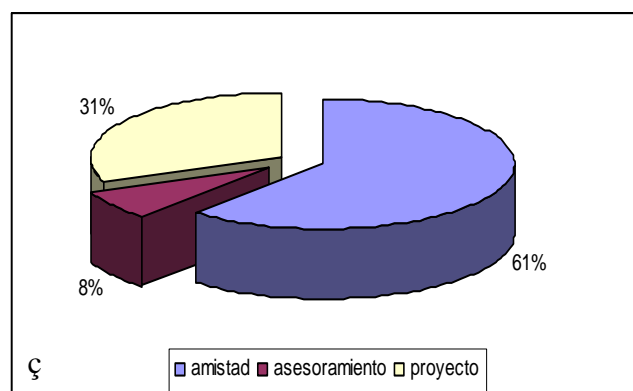
Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Las respuestas resultaron muy elocuentes (Fig. 9.10) toda vez que una proporción superior al 70% de los encuestados respondió de manera negativa. Pero además, del 28% restante de chacareros que manifestaron tener algún tipo de relación con el segundo de estos grupos, algo más de la mitad (15%) describieron esas relaciones como “circunstanciales” o “poco frecuentes”, en tanto que sólo un 13% lo hizo en términos de relaciones permanentes.

Finalmente, como muestra la figura (9.11), de ese reducido grupo que mantiene algún tipo de relación, en la mayor parte de los casos se trata de relaciones de amistad (61%) que, por otra parte, no han implicado la puesta en marcha de proyectos productivos comunes o relaciones de asesoramiento técnico, etc.. Cabe señalar en este sentido que, en los pocos casos en que la respuesta de los entrevistados puso en evidencia éste último tipo, se trataba de casos en los que se intentaba una reconversión de la explotación productiva frutícola en producción de forrajes –especialmente alfalfa- es decir, la producción predominante entre los nuevos empresarios de la zona.

Una vez realizada la descripción anterior, resulta evidentemente muy interesante el análisis relativo a los motivos subyacentes a la desvinculación entre ambos grupos. Hacia ese objetivo se orientaron las siguientes preguntas en las entrevistas estructuradas, información que se cruzó además con aquella recogida mediante las entrevistas en profundidad y que resultó de gran utilidad en ese sentido.

Figura 9.11 Características de las relaciones (circunstanciales y permanentes) entre colonos y empresarios agroindustriales



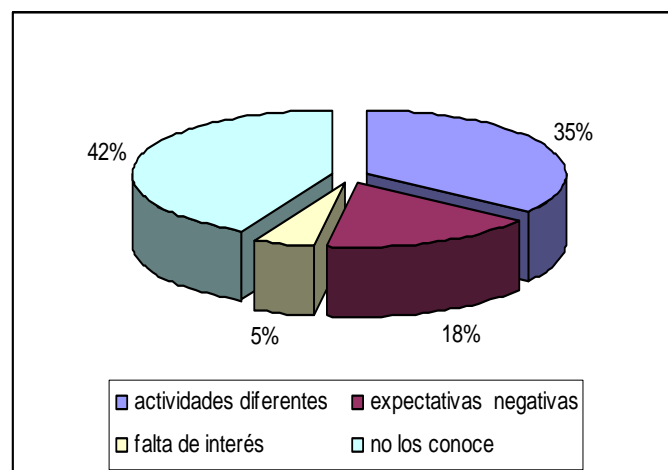
Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

De la información recogida mediante ambos tipos de intervenciones de campo, pueden observarse las principales razones que, desde el punto de vista de los chacareros frutícolas han motivado ese quiebre en las relaciones sociales en el territorio tienen que ver con las siguientes cuestiones reflejadas en la figura (9.12): falta de conocimiento de los empresarios, importante diferencia entre las actividades desarrolladas por uno y otro grupo, expectativas negativas acerca del interés que podían tener los nuevos empresarios en relacionarse con ellos y, finalmente, falta de interés de los propios chacareros frutícolas en tomar contacto con los integrantes del otro grupo productivo.

Las respuestas más numerosas entre los chacareros guardan relación con el hecho de “no conocer” a los empresarios (42%). Tratándose de un territorio, con las características del aquí estudiado, de reducidas dimensiones y relativamente aislado, parece evidente que se trataría más bien de un lugar donde “todos se conocen”, y en realidad, pudo comprobarse durante el trabajo de campo que efectivamente es así. En ese contexto, la idea de “falta de conocimiento” debe entenderse más en relación con la “distancia social” establecida implícitamente por las propias características de los integrantes de uno y otro grupo.

Tal como se describió en un capítulo anterior, las grandes empresas instaladas en la porción sur del territorio (Sección V) adquirieron desde un comienzo el carácter de “enclave productivo” muy propio de este tipo de emprendimientos, con lo que la vida interna de la empresa discurre por canales muy diferentes a los habituales para el común de los habitantes locales y, en particular, el dinamismo de las mismas toma vida hacia el interior de la explotación.

Figura 9.12. Obstáculos para el establecimiento de relaciones entre chacareros frutícolas y empresarios agroindustriales



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Como se ha podido ver en el capítulo 7, la carencia de servicios a nivel local y, en especial, de los servicios más especializados, hace que sean internalizados por la propia empresa o adquiridos en las ciudades del Alto valle del río Negro, con lo que la relación se limita a la generación de unos cuantos puestos de trabajo temporales y permanentes.

En ese contexto, se entiende entonces que un 35% de los entrevistados haya señalado como motivo para no entablar relación con los nuevos colonos la diferencia de actividades que los separan de aquellos (Fig. 9.12). En realidad, la “distancia” entre las actividades de ambos grupos no es tan importante desde el punto de vista del sector de actividad, toda vez que ambos colectivos orientan el grueso de la misma a la producción frutícola y forrajera. Sin embargo, las entrevistas en profundidad mostraron que esa diferencia no aludía sólo a la actividad productiva concreta, sino también a la “importancia de las empresas” en términos de escala de trabajo, capitales involucrados y tecnología utilizada, justamente donde la distancia entre ambos tipos de actores se hace realmente importante.

Las expectativas negativas en relación con el interés de los empresarios agrícolas en relacionarse con ellos, sin representar el grueso de las respuestas -18% de las mismas- eran, en parte, lógicas debido a las enormes diferencias de magnitudes entre ambos tipos de actividades económicas y las características, en términos tecnológicos y organizativos.

En ese sentido, un ingeniero de la empresa agroindustrial más importante de la zona -Alto valle del río Colorado S.A.-⁶⁸, señalaba en relación con la incorporación de pequeños productores a su negocio: “(...) nosotros tenemos más uva de la que podemos procesar entonces hoy, por ese lado, no podemos comprometer a nadie a que ponga su viña porque le vamos a comprar la uva. (...) y además que teniendo la uva, y que se la forma en que la

⁶⁸ Entrevista al Ing. L.T. 25 de Mayo, marzo de 2005

estoy trabajando, tendría que ponerme a controlar al otro a que haga realmente lo que yo estoy haciendo, que no haga otras prácticas (...) si yo tuviera poca cantidad de uva y una bodega muy grande voy a apoyarlos, voy a seguirlos, voy a ver como estás haciendo tu cultivo como lo raleás, como lo podás pero con el circo que tenemos allá⁶⁹ tan grande no hay ninguna necesidad de... no queremos que se hagan expectativas...”⁷⁰

Finalmente, debe decirse que, a esa falta de expectativas en la posibilidad de entablar relaciones con el sector empresarial, se ha unido también una falta de interés por parte de los propios chacareros en entrar en contacto con los nuevos colonos. Este tipo de respuestas -5% de los encuestados- fueron dadas por chacareros que acababan de abandonar la actividad en el momento del trabajo de campo o estaban en proceso de hacerlo. No obstante lo cual, puede decirse que el “clima” general percibido en las charlas y encuentros con diferentes actores durante la estancia en la zona era claramente de apatía y falta de interés por las actividades de las nuevas empresas y la posibilidad de participar en algún proyecto conjunto.

Aunque no se preguntó específicamente en las entrevistas estructuradas, en aquellas en profundidad, tanto con chacareros como con empresarios, revelaron también que esa “distancia social” mencionada más arriba, y puesta de manifiesto en la ausencia de relaciones densas entre ambos grupos tienen también su fundamento en cierta desconfianza mutua entre los mismos, derivada de una diversidad de cuestiones generadas a veces en imágenes preconcebidas, pero también en hechos concretos, como la forma en que, en el marco de la nueva política de colonización de los años '90, la administración pública presentó a los nuevos actores a la comunidad local.

El protagonismo dado por los funcionarios públicos en el área a la “nueva actividad privada” en el marco de un clima de creciente conflicto con los pequeños productores frutícolas, a quienes se instaba a “producir o irse,” (La Arena, 11/05/2000) fomentaba claramente ese ambiente teñido de desconfianza. Puede afirmarse entonces que el accionar de la administración pública tuvo el efecto “perverso” de impulsar antes que apaciguar esos sentimientos, puestos claramente de manifiesto por los informantes clave durante las entrevistas.

En ese contexto, describía así un técnico del EPRC y productor frutícola⁷¹, su percepción de los nuevos agentes económicos y la relación de los chacareros con ellos: “No son solamente diferentes en lo técnico, también son diferentes en lo financiero, en lo ideológico, en lo económico... y no tenemos ninguna conexión. Incluso, si bien la mayoría

⁶⁹ Se refiere a la plantación de viña propiedad de la empresa a la que pertenece.

⁷⁰ Esta falta de interés, por la vinculación con los antiguos chacareros contrasta notoriamente con la evidencia recogida en las entrevistas a los empresarios en relación con las extensas vinculaciones informales desarrolladas entre ellos desde el momento mismo de la instalación en la zona.

⁷¹ Entrevista a la Ing. M.P., 25 de Mayo 23/07/2001.

de nosotros, los chacareros, no los desprecia; les teme en el sentido que le saquen la chacra con el pretexto de cobrar la deuda y que se la den a ellos o a gente como ellos.”

En efecto, el temor a la pérdida de la chacra fue un elemento central en la generación de esa desconfianza, puesto de manifiesto por un colono⁷² en una entrevista realizada cuatro años después de la anterior: “(...) la relación no existe, yo creo que a la larga ellos van a terminar comprando esto... van a venir acá como pasó en el resto de La Pampa, los grandes compraron todos los campitos chiquitos...”

Finalmente, y aunque la expropiación y venta de las chacras nunca se realizó, al menos hasta el momento de la última incursión en el terreno para la realización de trabajo de campo, los argumentos antes esgrimidos no parecen haber sido fruto de un delirio irracional, sino antes bien, de temores fundados en la posición de algunos de los nuevos agentes económicos, transmitida a veces informalmente, filtrada otras por la prensa, pero siempre en la línea de las políticas públicas puestas en marcha desde fines de los '90 en adelante. En ese sentido, resulta muy interesante el testimonio de un empresario agrícola que, durante una entrevista, sostenía: “(...) vuelvo al tema del Ente, ahí lo que hace falta es un cambio de mentalidad, lo que habría que hacer es agarrar a los chacareros que están ahí y decirles mire usted váyase, no nos debe más nada, no vuelva nunca más, vuélvase a Mendoza o a donde vino, olvídense que conoció La Pampa que generó deuda y déjenos la chacra, déjenos que se la demos a alguien que quiera venir a producir.”⁷³

Las consecuencias derivadas de todo ello son evidentes. La nueva colonización del área en la década de los años '90 introducía en el territorio un nuevo tipo de agente económico fuertemente capitalizado, dotado de tecnología y de conocimiento -a través del capital humano, las maquinarias, etc.- que generaba un importante valor agregado al territorio. Esos nuevos agentes económicos orientaron su actividad a producciones agrícolas intensivas –tanto de forrajes como de cereales- y frutícolas, es decir, dos tipos de actividad muy cercanas a las de los antiguos chacareros.

Pero con unas características y unos intereses tan dispares, la intervención de los actores públicos era crucial en el proceso de generación de lazos de unión entre ambos colectivos. Correspondía, evidentemente, al EPRC interpretar y articular los intereses de ambos colectivos incorporándolos en un “proyecto de territorio” en que cada una de las partes jugara un papel complementario y no excluyente. Evidentemente, como se ha visto

⁷² Entrevista a S.G. 25 de Mayo, febrero de 2005. El hecho que un argumento similar haya sido esgrimido por personas diferentes con cuatro años de diferencia en las entrevistas, da cuenta de la intensidad y la “realidad” que revestía ese temor en la mente de, al menos, algunos chacareros.

⁷³ Entrevista al Sr. M.D. 25 de Mayo, Agosto de 2002. En los meses de enero a marzo de 2005, durante el último trabajo de campo, muchos de los chacareros visitados se sentían molestos por haber recibido la sugerencia de parte de algún funcionario del EPRC para dejar la chacra en pago de las deudas contraídas y retirarse a vivir al pueblo con una pensión y en una casa prestada por el organismo hasta su fallecimiento. Se trata evidentemente de acciones cuyo único efecto era amplificar los temores y desconfianzas arriba descritos.

en capítulos anteriores, la viabilidad de los chacareros era, a todas luces muy complicada, pero la presencia de los nuevos agentes, podría haberse pensado como una oportunidad de superación del estancamiento por una vía no explorada hasta el momento.

Esa oportunidad se perdió tristemente, sobre todo porque la Administración optó por el segundo camino, es decir, por un juego de suma cero donde la única salida planteada consistía en la exclusión de los antiguos agentes económicos, y el paso del “testigo” de la responsabilidad histórica de desarrollar el nuevo territorio a los nuevos colonos.

6.2. Capital social “puente” hacia el exterior del territorio

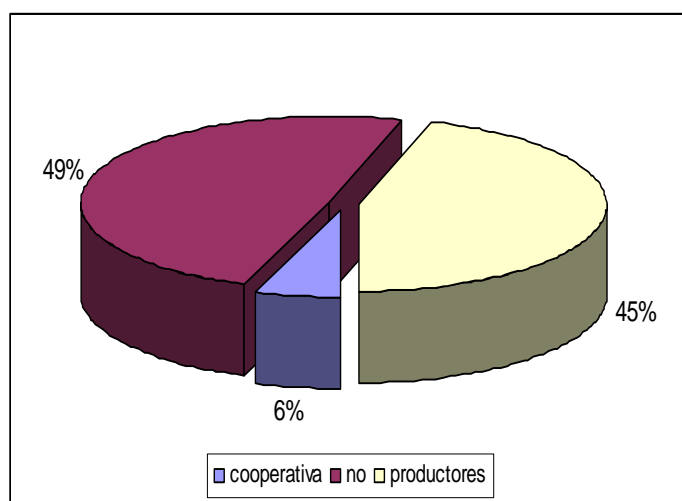
Otro punto de atención en relación con lo que venimos tratando fueron las vinculaciones de los chacareros hacia afuera del territorio y su posible relación con las oportunidades de inserción en el circuito frutícola regional.

La ausencia de políticas públicas orientadas a organizar la comercialización de la producción, por un lado, y la falta de capacidad de los colonos para organizarse y salir al mercado en forma conjunta, tuvo una vez más como contrapunto necesario el recurso a las estrategias individuales de comercialización de la producción analizado en un capítulo anterior. Sin embargo, dichas estrategias estuvieron mediatizadas por la posibilidad, en algunos casos, y la capacidad, en otros, de establecer lazos sociales con cooperativas o agentes económicos individuales en el Alto valle del río Negro, ámbito nodal en de la actividad frutícola patagónica.

Entrevistas estructuradas y en profundidad mostraron, como veremos en lo que sigue, que aquellos más y mejor conectados tuvieron además una mejor inserción en el mercado que los chacareros sin contactos exteriores. Hasta donde pudo observarse en el trabajo de campo, éstos fueron una amplia mayoría y quedaron a merced de formas muy precarias de comercialización que tuvieron el efecto de incrementar la incertidumbre que normalmente caracteriza al mercado frutícola a cualquier escala.

Una primera pregunta en el sentido de lo que venimos señalando apuntó a conocer la existencia o no de vínculos entre los chacareros y productores de otras zonas de regadío en el entorno norpatagónico, en tanto que las respuestas incluían tres opciones, “valle superior del río Negro”, “valle inferior del Colorado”, y “otras”. Una primera cuestión de interés está dada por el hecho que en ningún caso, los productores respondieron conocer a alguien en el valle inferior del Colorado, y aunque esto no guarda relación directa con el objetivo de la pregunta, parece interesante destacar que esto viene a señalar la falta total de articulación entre las áreas de regadío en esta cuenca comentada en un capítulo anterior.

Figura 9.13. Relaciones colonos frutícolas-chacareros en el Alto valle del río Negro



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

En todo caso, debe decirse que tan sólo un 51% de los entrevistados respondió que mantenía algún tipo de contacto en la cuenca del río Negro con empresas o con productores relacionados con su actividad. De ellos, en el 45% de los casos se trata de productores, -vinculados sobre todo por lazos de amistad o familiares- y sólo el 6% con cooperativas / galpones / empresas comercializadoras (Fig. 9.13)

Pero además, el cruce de esta información con las respuestas dadas a la pregunta por el tipo de mercado de venta de la fruta, resulta sumamente interesante puesto que pone en evidencia la relación entre las características de los lazos sociales y la forma de acceso al mercado (Tabla 9.2).

Así, se observó que todos aquellos que manifestaron mantener contactos con cooperativas o galpones de empaque rionegrinos, son también quienes venden su fruta en ese mercado, es decir, el mercado de fruta en fresco. Por su parte, entre quienes manifestaron mantener contactos con productores de aquella zona, pero no relaciones permanentes con cooperativas, se observa que tan sólo un 58% tiene como mercado principal el mercado en fresco, en tanto que un 25% vende principalmente al mercado de industria, que como hemos visto ofrece menor valor por el producto y un 16% se encontraba sin producción al momento del trabajo de campo.

Finalmente, el grupo que manifestó no mantener relaciones permanentes ni con productores ni con empresas en el valle del río Negro, fue el que mostró un rendimiento más deficiente en relación con la colocación de su producción. En este grupo, sólo el 7,6% señaló que su mercado principal era el empaque, en tanto que el 61% vende su fruta a los fabricantes de zumos, conservas y concentrados, al tiempo que la proporción de

productores que señalaron no tener producción en el momento del trabajo de campo se elevaba hasta el 30,7%.

Tabla 9.2. Tipo de acceso al mercado según tipología de relaciones sociales

Tipo de relación	Tipo de mercado		
	Empaque/industria	Industria	sin producción
	(%)	(%)	(%)
Con cooperativas	100	0	0
Sin relación	7,69	61,54	30,77
Con productores	58,33	25	16,67

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

El material recogido durante las entrevistas en profundidad reveló también una diversidad de modalidades de establecimiento de vínculos sociales por detrás de las cifras mencionadas, así como los beneficios concretos en relación con la actividad en la explotación agrícola obtenidos de los mismos. En ese sentido, se detectaron al menos dos tipos principales de estrategias de vinculación y entrada al mercado: relaciones basadas en la iniciativa individual del colono para establecer el contacto y relaciones derivadas de lazos de amistad o parentesco previos.⁷⁴

Como consecuencia de todo lo anterior, los beneficios obtenidos por aquellos “mejor conectados” pueden resumirse en dos tipos:

Por un lado, una situación económica algo más saludable que la del resto de los productores. Los chacareros que por iniciativa propia contactaron galpones de empaque, mostraron ser también los productores con un estado de situación más saludable desde el punto de vista del estado de funcionamiento de la explotación.⁷⁵ Es evidente además que el volumen y calidad de la fruta producida, fue lo que en principio les permitió establecer contactos y conseguir unas mínimas condiciones de venta –por ejemplo la firma de contratos, algo que, como se ha visto, no ocurre en la mayoría de los casos-. Sin embargo, se pudo observar cómo el desarrollo de relaciones sociales con compradores individuales en Río Negro, permitieron, en el caso de algunos de los entrevistados, contactar con otras empresas, ampliando así sus posibilidades de colocación del producto en aquella zona. En ese sentido, un chacarero señalaba durante la entrevista: “(...) por ejemplo con el tema del frigorífico que llevo la fruta ahora.... una gente que me compraba fruta a mi me vinculó con este frigorífico, porque es muy difícil conseguir lugar en este frigorífico, porque es serio, anda muy bien y es muy responsable”

⁷⁴ También se señalaron vínculos asociados a la pertenencia a una organización de inmigrantes –en este caso, españoles- o relaciones casuales basadas en la información proporcionada por otro chacarero.

⁷⁵ Debe considerarse que entre ellos se encuentran, evidentemente, aquellos que tienen una mejor calidad de fruta basada en una mayor capacidad económica para el sostenimiento de la explotación y también un mayor especialización en la actividad productiva al tiempo que mostraron también en las entrevistas una mayor capacidad de iniciativa y espíritu comercial.

Las relaciones sociales hacia fuera del territorio permitieron también en algún caso la obtención de información y el acceso a servicios que de otra manera no hubiera sido posible conseguir. Es el caso de uno de los colonos entrevistados, para quien las relaciones estables con una gran empresa comercializadora le facilitaron el acceso a información que permitió contactar con mano de obra especializada por la cosecha. Ello constituye una experiencia interesante toda vez que éste productor logró, de ese modo, insertarse en el circuito de migrantes estacionales que, desde el norte argentino se desplazan hasta el norte patagónico para la cosecha de pera y manzana. Dicho productor relata de este modo, la forma en que comenzó a traer cosecheros tucumanos como mano de obra en época de cosecha:

“Nosotros empezamos con santiagueños, a través de ENVA⁷⁶ (...) pero el santiagueño no es tipo de fruta, está acostumbrado al tomate, y la fruta es otra historia. El tucumano... el que viene acá, no es un tipo tan marginal, tan golondrina, es un tipo que trabaja en la caña, incluso pequeños cañeros, de una hectárea o que son cosechadores de caña (...) Cómo empezamos nosotros este contacto: Moño Azul⁷⁷, en el año 1995 nos dijo, por qué no traen tucumanos, porque para nosotros era una desesperación...porque había siempre un grupito bueno acá, pero el resto... Entonces el primer año trajimos 6, al año siguiente 8, llegamos a traer 12 un año. Moño Azul nos dio el primer contacto, los trajo Moño Azul y ahí apareció este hombre, Molina, con el que nosotros nos manejamos. Molina es de Tucumán, entonces el hace contactos en el barrio donde vive y junta la tropa, que este año son nueve y el año que viene traemos quince, porque nos quedaron cien bins tirados en el campo, porque llegamos tarde ...”⁷⁸

Otros productores, siendo originarios de la provincia de Río Negro, mantienen allí amistades o familiares relacionados a veces con la actividad frutícola que han constituido un vínculo fundamental a la hora de obtener información acerca de las características coyunturales del mercado o de conseguir clientes para su fruta. No obstante ello, debe decirse también que inciden también en ello las características personales del productor tales como la edad, la escala de trabajo así como también su propia capacidad de iniciativa.

7. Conclusiones del capítulo.

A lo largo del presente capítulo se ha abordado el estudio de las características del capital social presente en las relaciones entre productores frutícolas –capital social comunitario o vinculante- y entre ellos y otros grupos potencialmente capaces de ofrecer acceso a recursos ausentes en la propia localidad.

⁷⁶ ENVA fue una empresa procesadora de tomate localizada en 25 de Mayo entre los años 1977 y 1993.

⁷⁷ Se trata de una de las grandes firmas exportadoras de fruta del valle del río Negro.

⁷⁸ Entrevista a M.P., 25 de Mayo, febrero de 2005.

Apoyándonos en el análisis *kuhniano* de la evolución de la ciencia, podría decirse que el análisis de capital social surge y se afirma en el marco más amplio de las teorías del desarrollo como consecuencia de la constatación de una “anomalía” en el paradigma imperante. Desde hace ya más de dos décadas dicha anomalía deriva de la constatación, cada vez más generalizada, acerca de que las trayectorias territoriales no dependen sólo de las relaciones económicas sino que, por el contrario, la “compleja estructura del mercado” (Carmagnani y Gordillo de Anda, 2000:12) se sostiene en familias que participan en redes comunitarias, organizaciones, asociaciones, en definitiva, en un contexto social y político capaz de facilitar u obstaculizar el acceso a los recursos y las oportunidades. En otras palabras, la idea de *embeddedness* (incrustación) resume así el hecho de que las relaciones sociales, las rutinas y normas de comportamiento, la cultura y los valores imperantes, son fundamentales en el desempeño económico y, sobre todo, en relación con los objetivos más amplios del desarrollo.

Sin embargo, si la idea de capital social ha contribuido a detectar la “anomalía” no ha logrado solucionar los ya viejos problemas de un paradigma en crisis. El intento de consolidación de las teorías del desarrollo endógeno constituye un intento de respuesta a la misma que no ha terminado de resolverse. Y en ese contexto, la noción de capital social forma parte, desde nuestro punto de vista, de esa “proliferación de teorías” (Kuhn, 1988:125) en un ambiente más cercano a la inseguridad conceptual y metodológica que de las certezas.

Y es que, en efecto, el capital social es un componente del desarrollo territorial, cuya importancia es crecientemente reconocida, pero constituye también una herramienta conceptual cuya mayor singularidad esté quizás dada por su capacidad para permanecer esquiva al establecimiento de cualquier forma generalmente aceptada de definición y medición.

En ese contexto, y no obstante el riesgo implícito en el abordaje de ese concepto, se optó, mediante una elección consciente en el marco de esta investigación, por hacer explícitas unas hipótesis surgidas desde los primeros acercamientos exploratorios al territorio estudiado, donde los primeros indicios apuntaban ya a los vínculos sociales como uno de los condicionantes más importantes en el desempeño territorial.

El abordaje de esta parte de la investigación presentó así dos grandes dificultades: por un lado, el carácter multidimensional y complejo del concepto reflejado en una diversidad de definiciones y, por otro, la cuestión de las técnicas a utilizar para “captar el fenómeno” en la realidad. Como se comentó a lo largo del capítulo, la primera de las cuestiones se resolvió mediante una selección de aquellos indicadores -diez en el caso del capital social comunitario y diez en el caso del capital social puente- más comúnmente utilizados en investigaciones similares y que resultaran a su vez pertinentes en el marco de la problemática aquí estudiada. Por otra parte, para la recogida de información se optó, por

un lado, por la realización de un número importante de entrevistas estructuradas que permitiera, sobre todo, identificar vínculos intragrupales e intergrupales, así como sus principales características, y por otro, por el recurso a técnicas de investigación participante y, en particular, la entrevista en profundidad con informantes clave con el objeto de captar los aspectos más subjetivos de esas relaciones –expectativas, intencionalidades, valores, etc.-.

Los principales resultados en relación con el objetivo planteado más arriba pueden considerarse satisfactorios toda vez que la hipótesis enunciada ha sido razonablemente sostenida:

- En primer lugar puede decirse que ha sido posible detectar y describir la presencia de redes y, en ese marco, las rutinas y comportamientos que han contribuido a debilitarlas a lo largo del tiempo. Se detectaron, por otra parte, procesos básicos de cooperación –redes diádicas- que podrían describirse como capital social “en potencia” para el territorio, pero que no encuentran en el mismo un terreno fértil para prosperar.

- En segundo término, se han podido establecer conexiones entre esas relaciones y sus implicancias, tanto en relación con el desempeño de las explotaciones como del territorio en su conjunto. En ese sentido pueden señalarse dos tipos de consecuencias que sería deseable sirvieran también como enseñanzas. Se puede considerar que, a pesar de no haber sido consideradas por lo general en ningún diagnóstico, las relaciones sociales han tenido una importancia central en el desempeño económico del área. Hacia el interior del territorio, conspirando persistentemente contra toda posibilidad de coordinación de esfuerzos entre los chacareros. Hacia fuera del mismo, facilitando un acceso más ventajoso al mercado a aquellos individuos mejor conectados.

En definitiva, la investigación realizada para la escritura de este capítulo nos ha mostrado que, efectivamente, las relaciones sociales importan a la hora de poner en marcha políticas de desarrollo e imaginar la trayectoria de un territorio concreto. Pero también, como veremos en el capítulo final, que el contexto institucional en el que esas relaciones sociales tienen lugar, puede constituirse en un motor o un obstáculo para las mismas. Así, si las relaciones sociales no se dan en el vacío, la forma en que las mismas se articulen y crucen la frontera público-privado constituye un aspecto clave para la construcción de unas instituciones saludables y capaces de liderar un proceso de desarrollo. Con esa cuestión en mente abordamos el próximo capítulo.

CAPÍTULO 10

CAPÍTULO 10

EL CONTEXTO INSTITUCIONAL LOCAL Y SU PAPEL EN LA DINÁMICA DE INTERACCIÓN PÚBLICO-PRIVADO

1. Introducción: instituciones y desarrollo territorial

El presente capítulo, dedicado al estudio de las instituciones locales y su papel en las dinámicas territoriales constituye la parte final de un recorrido por los principales obstáculos endógenos que, en el marco de un marco estructural sumamente complejo, llevaron al Alto valle del Colorado a un profundo estancamiento.

En los dos capítulos anteriores hemos tenido la oportunidad de ver el modo en que el “capital humano”, resultado de las políticas públicas implementadas, se constituyó en un obstáculo inicial para el avance del regadío en la zona. A partir de allí, las relaciones sociales entre colonos tampoco tuvieron un desarrollo amplio que asegurase la cohesión social de los chacareros y la conformación de una verdadera “colonia” de productores frutícolas en la zona.

Finalmente, en este capítulo, el foco de atención se centra en el contexto institucional local, siguiendo una línea de pensamiento que ha dado un renovado impulso al papel que les cabe a las instituciones públicas en las estrategias de desarrollo.

Desde un principio conviene recordar algunas precisiones teóricas analizadas en el capítulo correspondiente al comenzar esta tesis, en relación con lo que se entiende por instituciones para marcar a continuación los límites del análisis contenido en este capítulo. Tal como se señaló en el capítulo inicial, se trata de un concepto de carácter polisémico, utilizado tanto para hacer referencia a aspectos intangibles de la vida social –como las leyes, las convenciones o rutinas de un determinado grupo- o a elementos más concretos como una organización determinada –como por ejemplo, un club, una escuela, o una institución de desarrollo-.

De ese modo, si en los capítulos dedicados al análisis de las políticas públicas y el capital social en el territorio estudiado, las instituciones se entienden como el “armazón legal”, por un lado, y las convenciones comúnmente aceptadas como resultado de las rutinas y de la repetición de relaciones cotidianas, en el presente capítulo, las instituciones se abordan desde otra perspectiva. En este caso, el protagonismo lo toman las organizaciones y sus dinámicas internas, así como de las relaciones interinstitucionales que cristalizan en el territorio dando lugar a dinámicas socioeconómicas características del mismo.

En ese contexto, aún reconociendo la importancia que en un sistema político muy centralizado como el pampeano adquieren las políticas extra-locales –provinciales y nacionales- es necesario reconocer el papel de las organizaciones locales –en particular, el diseño y dinámica institucional- a la hora de mediatizar las acciones de aquellas, interpretando más o menos críticamente su accionar, así como también su margen de maniobra a la hora de generar rutinas y convenciones que se institucionalizan en el territorio dando lugar a ciertos estilos de comportamiento identificables en el territorio.

En otras palabras, el argumento que se sigue en este capítulo parte de la premisa de que las instituciones locales tienen cierta capacidad de acción tanto para crear un ambiente regido por reglas como para reducir el nivel de incertidumbre generado por ciertos procesos estructurales. En otras palabras, las instituciones locales tienen siempre un cierto margen para generar un ambiente capaz de incentivar niveles razonables de emprendimiento e innovación entre los agentes económicos (complementariedad), a condición de que sean capaces de involucrarse, junto a éstos, en un proyecto de desarrollo en el que las dos partes aporten aquello que más eficientemente pueden producir (incrustación o *embeddedness*).

En el marco de todo lo anterior, el presente capítulo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza un análisis de las principales características del contexto institucional local. Se destacan, por un lado, las relaciones contradictorias -Ente Provincial del río Colorado y Ayuntamiento- marcadas por un esfuerzo sostenido en demarcar sus respectivos territorios y por cierta tensión en el marco de permanentes disputas políticas.

Por otra parte, se destacan algunos aspectos ilustrativos de la falta de coordinación de acciones entre instituciones, que refleja una mayor preocupación por su propio interés que por el de llevar adelante un proyecto conjunto.

A partir de allí, el foco de atención se traslada a la organización que ha protagonizado el ambiente institucional del territorio y cuyas acciones han condicionado de manera definitiva las dinámicas socio-económicas locales: el Ente Provincial del río Colorado. Así, en la segunda mitad del capítulo se dedica una parte importante al estudio en detalle de las principales características de esa organización. Se comienza analizando la arquitectura organizativa, su evolución en el tiempo y las consecuencias que ella ha tenido en relación con sus funciones y objetivos en el área.

Con esa base, se analizan las principales dinámicas internas, entre las que se diferencian aquellas en sentido “vertical” dominadas por una dirección predominante “arriba-abajo” y el predominio de una lógica política por sobre la de carácter técnico, así como una escasa apertura a las iniciativas desde la base de la estructura, y las

“horizontales”, donde se destaca la escasa interconexión y la falta de mecanismos adecuados de integración de actividades entre gerencias.

Finalmente, se enfoca en los procesos de interacción público-privado entre la oficina de desarrollo y los colonos. Siguiendo la obra de P. Evans (1997), dicho análisis parte de una diferenciación entre los dos componentes básicos en la generación de sinergias entre Estado y agentes económicos: “complementariedad” e “incrustación”. En ese marco, se presentan, en relación con lo primero, evidencias que contribuyen a sostener la debilidad de las aportaciones de la institución al proyecto de desarrollo agrícola basado en el regadío.

Por otra parte, se sostiene que, en relación con el proyecto que se pretendió desarrollar en la zona, las esferas pública y privada se mantuvieron esencialmente apartadas una de la otra en un proceso mejor definido por la “convivencia” que por la “interacción”. Así, el predominio de relaciones paternalistas o clientelísticas llevó a una lógica de la “ayuda” o el “subsidio” permanente, y ello impidió establecer unas reglas de interacción orientadas a establecer un marco para la acción encaminado a su vez al logro de esa “coproducción” (Ostrom, 1996) de bienes públicos basado en el compromiso mutuo de ambas partes que hace realmente eficiente un proyecto de desarrollo.

2. Breve referencia a las fuentes y metodología de trabajo.

El objetivo del presente apartado no es el de describir exhaustivamente las estrategias y metodología de trabajo seguida en esta parte de la investigación, tratada en profundidad en otra parte de esta tesis doctoral. Antes bien, se trata de recordar sucintamente al lector las líneas básicas de acción seguidas en la recogida de información para la escritura del presente capítulo con el objeto de agilizar la lectura y facilitar la interpretación de las cuestiones aquí tratadas.

- La primera parte del capítulo -orientada al estudio del contexto institucional, disputas y falta de coordinación entre las principales organizaciones locales- se sustenta en tres tipos de fuentes: periódicos de circulación provincial, documentación de diverso tipo relativa a las características organizativas de las instituciones analizadas y, sobre todo, las entrevistas en profundidad realizadas a informantes clave seleccionados.

El primer acercamiento a la realidad de este contexto institucional local se dio a través de la recogida de información publicada en la prensa provincial, que permitió identificar algunos actores clave y sus relaciones, los ámbitos de actuación de cada uno en la realidad local (el rol jugado), así como los puntos de conflictos y disputas y algunas claves de los mismos.

Esta información, unida a algunos datos básicos relativos al funcionamiento de cada una de las instituciones –presupuestos, personal empleado, etc.- resultó sumamente valiosa

a la hora de orientar la búsqueda posterior de información en el terreno. De ese modo, con base en ese material se revisaron las cuestiones incorporadas en el diseño previo de los cuestionarios confeccionados para la realización de las entrevistas.

En ese “precario” contexto institucional, el protagonismo lo tienen el EPRC y el Ayuntamiento local, de modo que debe hacerse una diferenciación entre el tipo de trabajo realizado en cada uno de ellos y el que se llevó a cabo en otras instituciones del medio.

En el caso del EPRC se tomaron como principales fuentes de información en este apartado al Presidente y al Gerente general, es decir, a aquellos individuos ubicados en posiciones con capacidad de decisión y que, por lo tanto, estaban *a priori* capacitados para explicar la existencia o no de relaciones con otra institución así como los elementos característicos de dicha relación. Sin embargo, también se incluyeron preguntas relacionadas con esta índole de problemas en las entrevistas a empleados de menor jerarquía y, muchas veces, con mayor historia dentro de la institución. Ello permitió, por un lado, “cruzar” sus puntos de vista con los de sus superiores y, por otro, tener una mayor perspectiva histórica de los hechos estudiados.

En el caso del Ayuntamiento local, se realizaron entrevistas tanto al alcalde en el gobierno al momento de la realización de la última etapa del trabajo de campo (2005) –Sr. Jorge Poletti- y a su antecesor en el cargo –Sr. Jorge Feliú-, ambos pertenecientes al Partido Justicialista / Peronista. Se entrevistó también a la Secretaria Tesorera del Ayuntamiento debido a su importante conocimiento de la realidad local y al hecho de haber sido empleada sucesivamente por el EPRC y el Ayuntamiento, convirtiéndose así en una informante privilegiada. En relación con los Alcaldes debe decirse que, debido al extenso período en el poder del último de los mencionados, las entrevistas ofrecieron, además de información de primera mano acerca de las relaciones entre ambas instituciones, una interesante perspectiva de la evolución histórica de las relaciones EPRC-Ayuntamiento que permitió evaluar más ajustadamente sus dinámicas de interacción actuales.

Finalmente, esa visión panorámica del contexto institucional local se completó con entrevistas a los responsables de las demás instituciones que pudieran tener alguna relevancia en el contexto del problema aquí estudiado. De ese modo, se realizaron las siguientes entrevistas: al Gerente de la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos de 25 de Mayo –Sr. Juan Carlos Ponce- responsable, entre otros servicios, de la provisión de energía a nivel local, al Secretario General de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) –Sr. Héctor Lascalea-, al responsable del Centro Tecnológico Comunitario (CTC) –Sr. Gabriel García- y a la Directora de la Escuela Agrotécnica – Centro Educativo Polivalente –Sra. Silvia Ochoa-. Entre ellos debe destacarse especialmente, debido a sus características individuales a los dos primeros informantes clave. En ambos casos se trata de dos personas que, desde diversas perspectivas, manifiestan un fuerte compromiso comunitario a través

de una activa vida pública en la localidad, habiéndose desempeñado en algún momento como empleados del EPRC o del Ayuntamiento, en tanto que sus nuevas posiciones les permitieron mantener un punto de vista crítico en relación con el mismo.

- En relación con la estructura y dinámicas internas del Ente Provincial del río Colorado, el objetivo determinado por las hipótesis planteadas consistía en obtener una imagen suficientemente ajustada de la institución y su funcionamiento, especialmente en términos de las lógicas predominantes en los procesos de toma de decisiones.

Con ese objetivo, el trabajo se orientó a captar la mayor cantidad de puntos de vista acerca de ese proceso en su funcionamiento interno. La estrategia de trabajo consistió, por lo tanto, en seleccionar a un amplio número de informantes clave ubicados en posiciones diversas dentro de la organización, tanto en el sentido de la escala jerárquica (vertical) como en relación con las diversas funciones desempeñadas al interior del EPRC (horizontal). De ese modo, el cruce de la información suministrada fue utilizado a modo de “filtro” mediante el cual matizar opiniones y puntos de vista hasta encontrar aquellos aspectos más próximos entre sí.

En todo caso, siguiendo los criterios de validación de la información al uso en el contexto de investigación mediante técnicas cualitativas (Ruiz Olabuénaga, 2003), comentadas en el apartado metodológico, la información recogida mediante entrevistas fue sometida a un proceso de “triangulación” contrastándola hasta donde fuese posible con la información periodística y documental disponible. En este caso, la información periodística ocupó un papel anexo que permitió corroborar algunas de las informaciones dadas por los empleados entrevistados. En ese sentido, una diversidad de documentos de circulación interna, dispersos en múltiples oficinas, fueron de gran utilidad para comprender las transformaciones internas en la arquitectura organizativa del EPRC.

Por otra parte, los momentos de permanencia por diversos motivos en las oficinas del organismo, permitieron “captar el ambiente” y observar las relaciones sociales en el terreno, al tiempo que las charlas informales con una diversidad de empleados, facilitaron la evaluación directa del sentido de tales relaciones.

- En relación con la interacción público-privado¹, el objetivo del análisis se orientó hacia la identificación de los posibles vínculos de conexión EPRC-colonos así como las modalidades que reviste la interacción en cada caso, tales como el nivel de confianza existente, la intensidad de dichos vínculos o el nivel de cooperación implícito en los mismos.

Para ello, las fuentes utilizadas fueron básicamente dos. Por un lado, se utilizó la información recogida mediante las entrevistas en profundidad realizadas en el organismo

¹ Asociado a la noción de “capital social vinculante”.

en diversos niveles jerárquicos y organizativos y, por otro lado, las entrevistas estructuradas realizadas a los chacareros.

3. El contexto institucional local: entre la debilidad y las disputas políticas

Si se tuviera que calificar en pocas palabras las características del contexto institucional en el que se desenvuelve la vida económica y social local en 25 de Mayo, ello podría hacerse mediante tres adjetivos: debilidad, en términos de escaso número de organizaciones públicas y privadas presentes en la zona, precariedad, si se atiende a la escasa capacidad de acción a la hora de poner en marcha iniciativas de desarrollo de cierta entidad y, finalmente, aislamiento, debido a la evidente falta de conexión en el accionar de esas instituciones.

Tal como sucede en la mayor parte de los demás municipios pampeanos, destacan claramente las instituciones públicas –Municipalidad, EPRC, Hospital público, escuelas primarias y secundarias, etc.–, sobre todo porque constituyen un importante motor de la actividad económica local al generar una importante cantidad de empleo.

Concretamente, en relación con el tema que nos ocupa, se identificaron durante el trabajo de campo, tan solo cuatro organismos de carácter público con capacidad de participación directa, debido a su actividad, en proyectos de desarrollo local: Municipio, Centro Tecnológico Comunitario (CTC), dependiente del anterior, Ente Provincial del Río Colorado y Escuela Agrotécnica.

Por su parte, la búsqueda de entidades privadas, que mantuviesen algún tipo de relación –directa o indirecta– con el fomento de la actividad productiva de la zona y, en particular, del regadío, resultó prácticamente infructuosa. No se encontraron ni asociaciones empresariales, consorcios de regantes o sindicatos, es decir, las clásicas organizaciones privadas presentes en zonas con actividad similar a la del Alto valle del Colorado.

En ese sentido, sólo pueden citarse dos empresas con un protagonismo muy escaso en relación con la actividad de regadío: la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos (COOSPU), cuya actividad principal consiste en la provisión de energía eléctrica a nivel local, por un lado, y la Cámara de Productores Frutícolas que, como se ha visto en el capítulo anterior, reunía a un número muy pequeño de productores asociados para la venta de su producción de frutas.

En términos generales, puede decirse que las entrevistas pusieron de manifiesto que, con excepción del EPRC y, de manera indirecta, la Municipalidad, las demás organizaciones presentes en el pueblo no desarrollan ningún tipo de actividad orientado a la promoción de la actividad local de regadío.

Pero si esa falta de “masa crítica” institucional a escala local ha afectado notablemente la capacidad de generar proyectos e iniciativas, quizás mayores obstáculos haya generado un ingrediente añadido de manera no planificada: el conflicto de intereses y frecuentes disputas entre Ayuntamiento local y EPRC. El origen de las mismas tiene que ver, por un lado, con la colisión derivada de sus funciones intrínsecas en la zona y, por otro, con el hecho de haber estado siempre -por la propia historia política de la provincia y del municipio-, bajo la órbita del partido justicialista / peronista, algo que transformó muchas veces las relaciones entre ambos organismos en “campo de batalla” de las disputas internas del partido.

En relación con lo primero, debe tenerse en cuenta que, como hemos visto, el EPRC fue creado en 1962, es decir, seis años antes que el propio Ayuntamiento². Fue por lo tanto la primera institución de envergadura en instalarse en la zona, y por ese motivo, tuvo a los efectos prácticos –aunque no estaba explícitamente establecida entre sus atribuciones- la función de crear el pueblo de la nada. La importancia de su equipamiento en maquinaria para la obra civil lo dotaba de una importante capacidad operativa para levantar los primeros edificios de la Administración, pero también las primeras casas para el importante número de técnicos y profesionales que se instalaban, abrir las primeras calles y crear equipamiento público. A ello se sumaba, evidentemente, su potestad sobre el área de regadío y, en particular, para el desarrollo de la misma.

La creación de la Municipalidad restó, evidentemente, al EPRC ingerencia en la gestión de la porción urbana del municipio, en tanto que la porción rural se mantuvo en un ámbito “gris” de competencias superpuestas nunca del todo resueltas. En otras palabras, la instauración de esta nueva institución a nivel local creó una situación inédita en la que dos instituciones parecían compartir de algún modo la responsabilidad por el bienestar socioeconómico de su población.

La “solución” a ese solapamiento institucional terminó por generar lo que podríamos definir como una especie de “esquizofrenia” territorial, puesta de manifiesto en una parcelación de la realidad local implícita en cada una de las acciones de ambos organismos. Así, el trabajo de campo permitió constatar que mientras todas aquellas cuestiones relacionadas con el espacio urbano son un asunto a resolver por el municipio, el espacio rural, en particular, la zona bajo riego es de ingerencia exclusiva del EPRC. Pero además, ese corte en la realidad se superpone a otro por el cual, mientras los “asuntos

² Aunque la fundación de la Colonia Agrícola-pastoril de 25 de Mayo fue creada por decreto presidencial del 26 de Julio de 1909, no será hasta el 31 de Diciembre de 1968 en que se cree en la localidad una “Municipalidad de Tercera Categoría” con capacidad para llevar adelante la Administración local. (www.25demayo.gov.ar/historia.htm). La figura jurídica del Ayuntamiento en España, toma en Argentina la denominación de Municipio o Municipalidad, en tanto que el “término municipal” español es el equivalente del “ejido municipal” argentino.

sociales” son tratados por el Municipio³, que es quien administra, sobre todo, los planes sociales generados en los gobiernos provincial y nacional, la promoción económica parece ser incumbencia –a través del regadío- del EPRC.

Al disociar lo indisociable, el efecto inmediato es el de generar unos ámbitos de la realidad local de los que nadie termina finalmente por ocuparse. Mediante ese parcelamiento, que ha permitido, de paso, a ambas instituciones eludir ciertas responsabilidades, se olvidan cuestiones tan básicas como que los problemas sociales van, por lo general, íntimamente unidos a los económicos, o que los habitantes del espacio rural son también habitantes de pleno derecho, que además de “agentes económicos” deben también ser considerados “actores sociales”.

La consecuencia inmediata de esa parcelación casi forzada de la realidad local ha sido, en definitiva, la imposibilidad de llevar adelante una adecuada coordinación institucional a partir de la cual generar sinergias entre ambos organismos. Lo paradójico de esa situación resulta del hecho de que, con la presencia de ambas instituciones en el territorio, 25 de Mayo había quedado en una posición mucho más ventajosa que los restantes municipios pampeanos al contar con un presupuesto público considerablemente mayor, así como una capacidad operativa para la construcción de infraestructuras y equipamiento impensable en otros municipios.

Pero la cuestión política vino a sumar un elemento más a tener en cuenta en la cuestión de las relaciones internas entre ambas instituciones, transformándose, por lo general, en un obstáculo para la coordinación institucional. Un primer elemento a considerar en este sentido es el hecho que el gobierno local ha estado dominado siempre por el partido justicialista / peronista, es decir por el mismo partido que de forma permanente –con excepción de las intervenciones militares- ha ocupado el poder en el gobierno provincial⁴. Al mismo tiempo, como tendremos oportunidad de ver más adelante, las autoridades del EPRC han sido siempre elegidas directamente por el Ejecutivo provincial. En otras palabras, el poder de uno proviene de la confianza delegada en él de manera directa por el gobernador provincial y, por otro lado, el intendente local cuyo poder deriva del voto mayoritario de la población local.

³ En este sentido cabe señalar aquí que la Ley N° 1597/94 titulada “Ley orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento” no asigna explícitamente funciones de promoción económica o social a los municipios, que por lo general tienen circunscrito su accionar a la administración de los servicios locales, sobre todo por la carencia de recursos financieros para promoción económica. Sin embargo, son los gobiernos locales quienes, dependiendo de la mayor o menor inquietud o compromiso del intendente y su Consejo deliberante, asumen implícitamente este papel.

⁴ Desde 1983, momento del retorno democrático y la actualidad, 25 de Mayo ha tenido tres intendentes municipales, todos pertenecientes al mismo partido político, en tanto que uno de ellos, -el Sr. Jorge Feliú, entrevistado para durante el trabajo de campo en 2005-, permaneció en el poder durante cuatro períodos electorales consecutivos: 1987, 1991, 1995 y 1999.

Esa situación ha planteado implícitamente una situación en la que cada acción en el marco de estas instituciones es medida cuidadosamente –intentando, sobre todo, no invadir el “terreno contrario”- porque implica la posibilidad de afectar parcelas muy concretas de poder de la otra, tanto a nivel local como en el marco del propio partido, en particular para quienes, como el intendente municipal, se encuentran por lo general inmersos durante largos períodos en la carrera política⁵.

Diversas entrevistas a actores locales posicionados en muy distintas situaciones – desde técnicos en diversas funciones hasta chacareros o empresarios agroindustriales- han coincidido en esa perspectiva se resume claramente en las palabras de un técnico del EPRC cuando señalaba “(...) la relación ha sido de no meterse..... es una cuestión de cultura política... vos no te metas conmigo y yo no me meto con vos, porque dentro de un mismo partido tienen distintas líneas... pasa por lo personal, por cuestiones personales.....vos no te metas conmigo y yo no me meto con vos, total yo ya tengo bastante para atender y vos también, y tampoco hay una visión de.... yo sé que éste es un organismo de desarrollo, pero no todos saben lo que es un organismo de desarrollo, desarrollo para que... esa es la sensación que me han dado las gestiones (...)”.⁶

Evidentemente, ello guarda también relación con una forma de interpretar la política y la relación del Estado con los ciudadanos. Porque la parcelación de la realidad así definida, termina constituyendo también un instrumento básico para delimitar la “clientela” de cada institución y, por lo tanto, su cuota de poder en el marco más amplio de las estructuras políticas provinciales.

Sin embargo, ha habido momentos en que Ayuntamiento y EPRC han cerrado filas en torno a las necesidades políticas impuestas desde el gobierno provincial, tal es el caso del impulso a la Ley de colonización privada que abrió el camino a un cambio de rumbo en la política pública en la zona (La Reforma, 25/09/95; El Diario, 14/10/95), o la contaminación por hidrocarburos por parte de las empresas petroleras aguas arriba, en la zona de Rincón de los Sauces, o incluso el cambio de funciones del EPRC (La Arena, 12/12/91)⁷. Sin embargo, puede afirmarse que, más allá de esos momentos concretos, las relaciones entre ambos organismos han sido, por lo general, distantes, y en ellos, las demostraciones de poder en el ruedo de la actividad política, acrecentadas por las disputas internas cuando el representante electo en el municipio no responde a la misma facción del partido que la persona que dirige el Ente del río Colorado, no han jugado un papel menor.

⁵ Póngase por caso el del mencionado intendente que, luego de sus cuatro períodos en el gobierno local, representa actualmente a 25 de Mayo como diputado en la legislatura provincial.

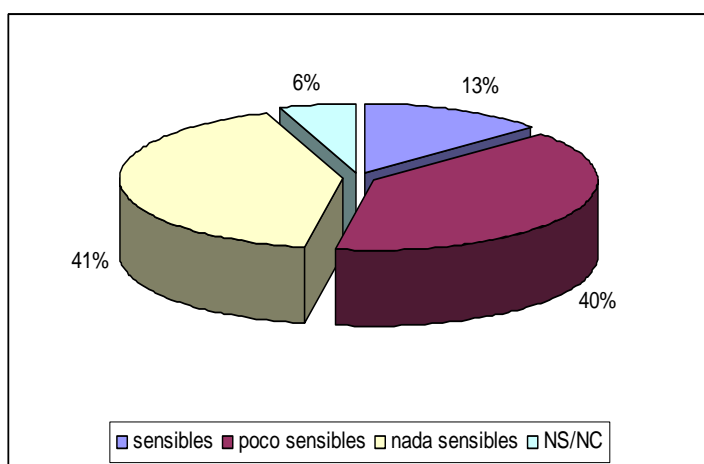
⁶ Entrevista al Sr. M.E., 25 de Mayo. Marzo de 2005.

⁷ La prensa provincial (La Arena, 12/12/91) deja clara constancia del impulso del por entonces intendente municipal Jorge Feliú, quien señalaba la necesidad de “adaptar el EPRC a los nuevos tiempos” porque “es necesario adecuarlo al momento que se vive en el país, buscando inversores que tengan la posibilidad de radicarse aquí, sin ponerles trabas burocráticas.”

En ese sentido, resulta curioso constatar que al comenzar la década de 1990, en pleno proceso de reestructuración de la Administración pública provincial y haciéndose eco de las denuncias de vaciamiento del EPRC (La Arena, 9/05/91), el intendente reelecto se lanzó a la “municipalización del Ente Provincial del Río Colorado” desgranando fuertes críticas al manejo de ésta institución a lo largo de su historia y justificando la iniciativa en la necesidad de una mayor participación del municipio y de los habitantes de la zona en las decisiones del EPRC (La Arena, 20/11/91). Se trató de un hecho aislado que finalmente no prosperó, pero que contribuye a desvelar el carácter de las relaciones entre las dos instituciones de envergadura a escala local.

Queda claro que las permanentes disputas entre las dos principales instituciones locales ha debilitado aún más el de por sí delgado tejido institucional creando una sensación en los productores frutihortícolas locales de desamparo en relación con sus propios intereses.

Figura 10.1. Sensibilidad de las instituciones en relación con los intereses de los colonos



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

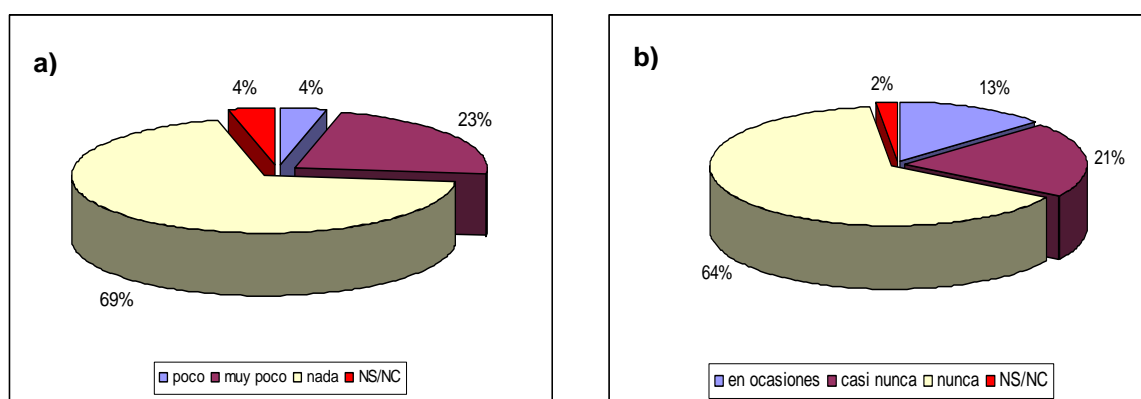
En ese sentido, a la pregunta realizada en las entrevistas acerca de la sensibilidad de las instituciones en relación con la actividad de los pequeños productores frutihortícolas, una amplia mayoría de los encuestados -81%- se inclinaron por señalar la nula o escasa atención prestada a sus problemáticas (figura 10.1) en tanto que sólo el 13% se expresaron en sentido contrario.

Por otra parte, debe señalarse que algunas de las entrevistas realizadas aportaron también un punto de vista no contemplado en el documento de las encuestas pero que matiza de un modo adecuado lo anterior. En ese sentido, uno de los chacareros entrevistados señalaba: “yo creo que las instituciones son sensibles... lo que no son es eficientes... uno va y le plantea un problema y se preocupan... porque hay productores que están casi en la misma línea de pobreza que cualquier desocupado. Entonces son

sensibles, pero no eficientes, o sea, yo no digo que ellos hayan tenido que cambiar esto, pero no he visto la eficiencia como para revertirlo⁸.

La colisión de intereses y las disputas por “parcelas de poder” a escala local entre el Ayuntamiento y el EPRC han tenido la consecuencia práctica de terminar por alejar al primero del proyecto inicial de desarrollo, incidiendo así en la percepción de los colonos en relación con el involucramiento de esa institución en particular a la hora de atender sus reclamos.

Figura 10.2. Percepción sobre la atención prestada por el municipio a los problemas de los chacareros



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

Las respuestas en ese sentido (figura 10.2a) resultan elocuentes. Una proporción cercana al 70% de los entrevistados respondieron que el Ayuntamiento no prestaba atención a los problemas que los aquejaban, en tanto que otro 23% señaló que la atención era muy escasa. Resulta lógica por lo tanto que el 85% de los chacareros consultados (figura 10.2b) señalara que nunca o casi nunca asistían al Ayuntamiento en busca de apoyo para solucionar algún problema de tipo productivo⁹.

4. EPRC: Estructuras organizativas y dinámicas internas

4.1. Cambios organizativos y poca claridad en los objetivos de la organización

En el año 1981, el ingeniero N. Kugler quien, en ese momento dirigía el área más importante de regadío sobre el Colorado –CORFO, en la provincia de Buenos Aires– señalaba que “lo que más demoraba el éxito en 25 de Mayo era la falta de continuidad en el proyecto y el no encararse el mismo de forma integral” subrayando en ese sentido “la falta de una definición de lo que se quiere lograr y, una vez hecha mantener esa dirección”¹⁰

⁸ Entrevista al Sr. G.A., chacarero. 25 de Mayo. Febrero de 2005.

⁹ Como se señalara más arriba, en esa respuesta influye también el hecho de que, como señalara un chacarero entrevistado “(...) el gobierno municipal no tiene mucha injerencia en las chacras, eso depende del Ente, el chacarero no va mucho a la municipalidad, va más al Ente porque es de quien depende (...)”

¹⁰ Diario La Capital (12/10/1981, Santa Rosa. La Pampa. p.3

El Ente Provincial del Río Colorado es una institución que, sin lugar a dudas ha sido el reflejo más claro de los intensos vaivenes políticos y también, como consecuencia, el motivo más claro de esa falta de definiciones en las políticas (de desarrollo), algo que queda de manifiesto desde un principio en los avatares seguidos en su proceso de creación.

Sólo entre 1959 y 1973 fue “creado” hasta seis veces dando lugar a las siguientes instituciones: Comisión Provisoria del río Colorado (1959), Comisión Técnica del río Colorado (1960), Ente Provincial del río Colorado (1962), Secretaría de Planificación y Desarrollo de la Cuenca del Colorado (1966), Administración Provincial del río Colorado (1968) y Ente Provincial del río Colorado (1973)¹¹. A ello debe agregarse además, su reformulación durante la intervención militar entre 1976 y 1983 y, finalmente, la “refundación” como Ente Provincial del Río Colorado a partir del retorno democrático.

Un documento de circulación interna (EPRC, 1981) reconocía que muy tempranamente el cese de todos los integrantes de la Comisión Técnica del río Colorado en 1962¹² marcó el primer impacto de significación en el proyecto, originando el éxodo de los primeros técnicos y profesionales, sucediéndose “(...) una serie de hechos que originan permanentes cambios de autoridades y una real sangría en los niveles técnicos altamente capacitados (...) y provocando como consecuencia un sensible atraso en el desarrollo de la zona (...)

Los objetivos señalados en distintos momentos en relación con las funciones de la institución en la zona, son un segundo indicio de la falta de un rumbo claro que ha caracterizado su papel en relación con la implementación del proyecto de desarrollo. La creación del EPRC se corresponde conceptualmente con la de los grandes organismos de desarrollo de cuencas hídricas –citados explícitamente en una diversidad de documentos - desde el T.V.A. en Estados Unidos, a la Comisión del Bajo Ródano, en Francia, el Plan Badajoz, en España o la Comisión del río Murray en Australia (EPRC, 1981) y, de ese

¹¹ Cada una de ellas se corresponde con los siguientes instrumentos legales del estado provincial: Decreto Ley 2441/59, Decreto Ley 511/60, Decreto Ley 21/62, Ley 441/66, Ley 482/68, y Ley 490/73. Se trata de un dato que pone de manifiesto claramente los vaivenes a los que en la Argentina han estado sometidos este tipo de proyectos con la lógica consecuencia de cambios de rumbos y directivas políticas asociados al cambio de funcionarios públicos en todos los niveles. En el caso del EPRC cada uno de estos cambios significaba procesos de reestructuración organizativa y el acceso de nuevos funcionarios que, por lo general, tendían a considerar que su misión era la de “ordenar” la situación y por lo tanto borrar gran parte de lo hecho para comenzar a construir nuevamente casi desde el principio. Este problema contó con el problema añadido a partir del retorno democrático de 1983, de que el cambio de funcionarios en el EPRC se relacionaba a veces directamente con premios o purgas en el partido gobernante, al tiempo que las disputas políticas se trasladaban al interior del organismo obstaculizando enormemente la tarea.

¹² Dicha Comisión se integró por los “siguientes técnicos de la Administración Provincial: Ingeniero Agrónomo Carlos Mainero, Agrimensor Edgar Morisoli, e Ingeniero Civil Oscar Rodríguez Díez” los nombres son citas textuales de la Ley (244/59) que nombraba en los cargos explícitamente a estas personas debido a su capacidad y trayectoria en relación con los diversos aspectos a considerar en la puesta en marcha del proyecto: agronomía, movimiento de suelos y obras civiles. El cese de los mismos en sus funciones tuvo lugar como consecuencia de los cambios políticos originados en el golpe de Estado que terminó apresuradamente con la presidencia del desarrollista Arturo Frondizi en 1962.

modo sus objetivos, aunque bastante claramente especificadas en los diferentes instrumentos legales, puede decirse también que eran muy amplios.

En otras palabras, bajo la idea de que la función del EPRC había sido creado para programar, coordinar, ejecutar y administrar el plan de desarrollo de la ribera pampeana, se encontraba subyacente la idea de que, en realidad, esa organización lo haría virtualmente todo, desde la implantación de canales, hasta el asentamiento de la población, pasando por la construcción del pueblo o la atracción de empresas. En un sitio de frontera, el Ente del río Colorado constituyó una verdadera avanzada en el desierto y, de hecho, durante muchos años, desarrolló actividades tan variadas como la construcción de viviendas y otros edificios –algunos de los cuales están incluso todavía hoy en uso por otros organismos, como la policía provincial- la apertura y asfaltado de calles, etc.

Pero la amplitud de esos objetivos tuvo un efecto contraproducente. En primer lugar porque ello hizo que se terminara por no cumplir ninguno de manera eficaz, pero, más importante aún, porque se terminaron desdibujando sus propios objetivos específicos como agencia de desarrollo en la zona. Desde ese punto de vista, finalmente su función técnica se centró casi exclusivamente en la construcción y, posteriormente, mantenimiento de la obra civil –algo que, por otra parte, formaba parte de la filosofía de actuación de estos grandes organismos en todo el mundo-.

Pero además, a esos amplios objetivos se le han superpuesto las matizaciones derivadas de la interpretación que, en cada momento político, han hecho las autoridades acerca de las funciones que el organismo debe cumplir. Estos cambios de rumbo han tenido, desde nuestra perspectiva, no tanto el efecto de condicionar la actividad concreta del organismo -que básicamente siempre consistió en lo antes enunciado en relación con la obra civil- pero sobre todo las expectativas creadas en sus “clientes” acerca de lo que era razonable esperar o no del organismo en tanto institución responsable del desarrollo del área.

Aunque las variaciones han sido mucho más importantes, si se considera que prácticamente la llegada de cada nuevo presidente al organismo ha sido un disparador de modificaciones en los objetivos a corto y medio plazo, pueden destacarse al menos tres grandes tendencias fácilmente identificables con las etapas históricas marcadas en relación con las políticas públicas en el área y que ayudan a comprender lo que decimos. Cada una de estas tendencias dio lugar tanto a un cambio en el discurso –por lo general implícito en las acciones llevadas a cabo- acerca de los objetivos de la institución, así como a reformas en su estructura interna que ponen de manifiesto los cambios de orientación en cada caso. Esas modificaciones en su estructura pueden sintetizarse, tal como queda reflejado en las figuras que siguen, en dos: por un lado una evidente tendencia al achicamiento de la organización y, por otro, una evolución de sus equilibrios internos en el sentido de un crecimiento –no tanto en volumen como en presencia “relativa” en el seno de la estructura-

de las funciones político-administrativas por sobre las técnicas, como producto lógico de los cambios en las políticas públicas en la zona.

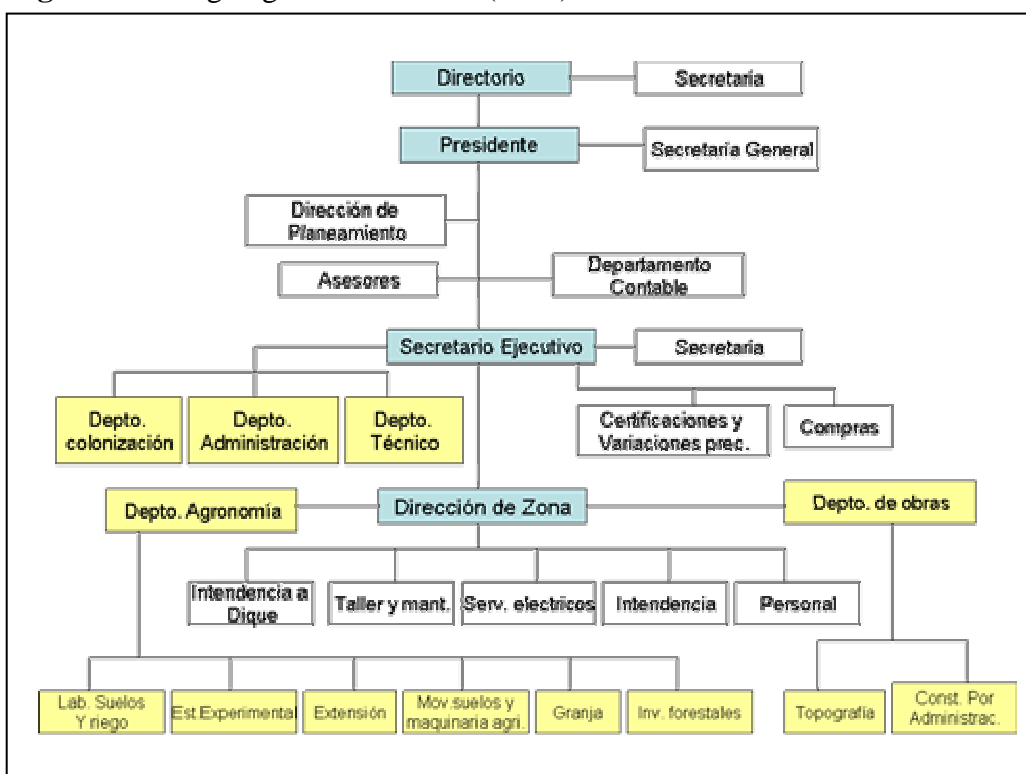
En los sucesivos organigramas del EPRC se han coloreado con azul claro las posiciones en la institución incluidas dentro de las primeras y con amarillo las gerencias – de carácter técnico- en tanto que el nivel de departamentos al interior de éstas últimas aparece en blanco. Las subdivisiones de tercer nivel se han omitido en beneficio de una mayor claridad gráfica.

En los comienzos de la colonización, en pleno auge de las ideas de fin social de la misma, el organismo parecía mantener cierta “conciencia” de ese fin social. De ello dan cuenta los intentos de dar un peso importante al “sector social” en su estructura administrativa (EPRC, 1972).

Lo anterior tuvo su reflejo en un proyecto de creación de una nueva “Dirección de colonización y acción social” que, al departamento de colonización sumaría otro de “promoción social” integrado a su vez por una “Sección de investigación y programación social” y una “Sección promoción y asistencia comunitaria”.

El mensaje que emanaba del discurso público a partir del mismo era claro: los más desfavorecidos podían contar con la institución, cuya voluntad parecía coherente con los fines expuestos en la propia Ley de colonización social ya comentada. Sin embargo, el proyecto nunca llegó a implementarse, por el contrario, se mantuvo la fuerte orientación eminentemente técnica –ingeniería civil y agronómica-. En una estructura burocrática relativamente compleja (figura 10.3), que muestra la amplitud de las funciones del organismo, cabe subrayar la mayor importancia en esos momentos de esa función técnica del organismo por sobre la político-administrativa, reflejada en la presencia de cinco departamentos con ese carácter.

Figura 10.3 Organigrama del EPRC (1971)



Fuente: Ente Provincial del Río Colorado (1974)

En ese contexto, debe llamarse la atención especialmente en la importancia de las actividades de investigación –laboratorio de suelos y riego, estación experimental, granja, investigaciones forestales- y de extensión, cada uno de ellos, integrados en la estructura organizativa en un segundo nivel y cada uno de ellos con una identidad propia. No obstante ello, el trabajo de campo reveló también una fuerte debilidad de la función colonizadora del organismo, que contaba en esos años con sólo dos personas¹³. Se trata de un aspecto paradójico y que revela las inconsistencias y contradicciones de una institución cuyo cometido se guiaba, evidentemente, por otro tipo de racionalidad, más técnica que social.

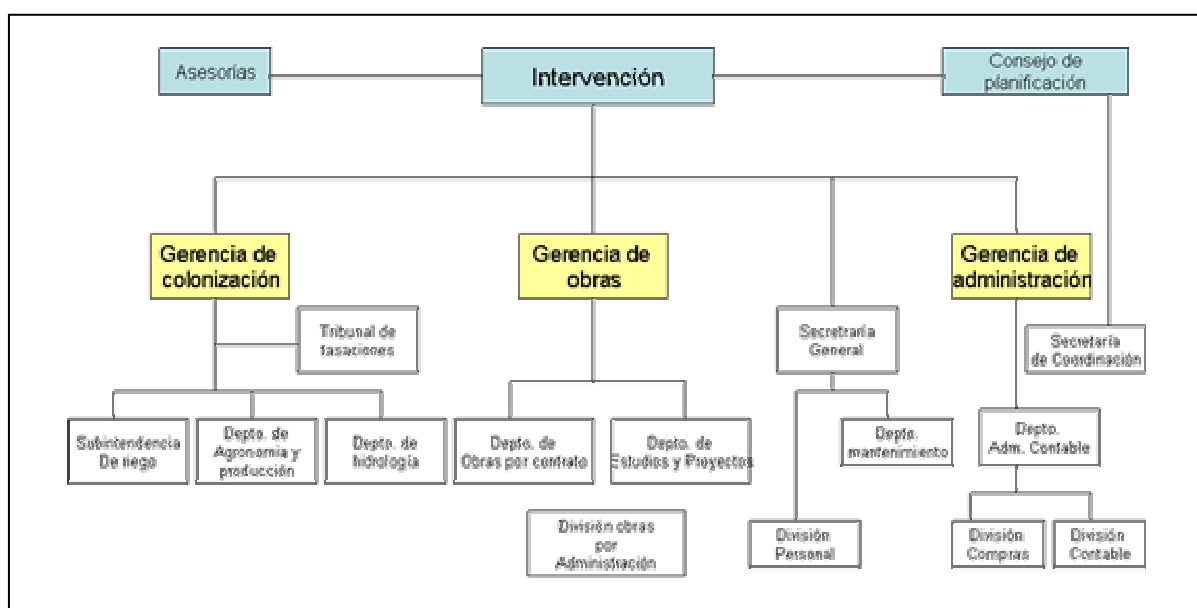
El brusco cambio de timón que significó la llegada de la dictadura militar a mediados de los '70 trajo consigo un discurso basado en la necesidad de una mayor racionalización de la Administración pública.

Si, como se ha comentado al estudiar las políticas públicas, los colonos eran vistos como empresarios, el Ente Provincial del río Colorado era también considerado como una “verdadera empresa” que había de guiarse con principios de racionalidad y eficiencia y en la que no había lugar para el subsidio permanente a quien quisiese instalarse en la zona.

¹³ Entrevista al Ing. A. Martín, Santa Rosa, marzo de 2005.

El objetivo de la institución era ahora “(...) alentar la actividad privada y constituir grupos de productores auténticos, integrados y eficientes, cooperativos o no, con posibilidades de tomar el galpón de empaque que construye el Ente, y eventualmente adosar un frigorífico de frutas y hortalizas en la Zona Industrial de 25 de Mayo, como elementos de defensa de su propia producción” (EPRC, 1977) En ese contexto, el nuevo “ambiente” de la institución quedó plasmado en un esquema aún bastante más simple que el anterior, (figura 10.4). En el marco de un gobierno militar, la estructura político-administrativa quedó muy reducida y fuertemente centralizada en la figura del Interventor del organismo, acompañado de un “Consejo de Planificación” y asesorías relacionadas con los distintos aspectos de funcionamiento del organismo.

Figura 10.4. Organigrama EPRC (1979)



Fuente: EPRC (1979)

La parte “técnica” del organismo, quedó limitada a tres gerencias –Obras, Colonización y Administración- en las cuales continúa siendo evidente esa orientación dominada por las ingenierías antes mencionada. Por otra parte, la reducción no implicó una ampliación de la estructura volcada al trabajo con el colono –comercialización de la producción, bienestar social, etc.- ni con la investigación agronómica que continuó subsumida en un tercer nivel dentro de un Departamento de Agronomía y Producción.

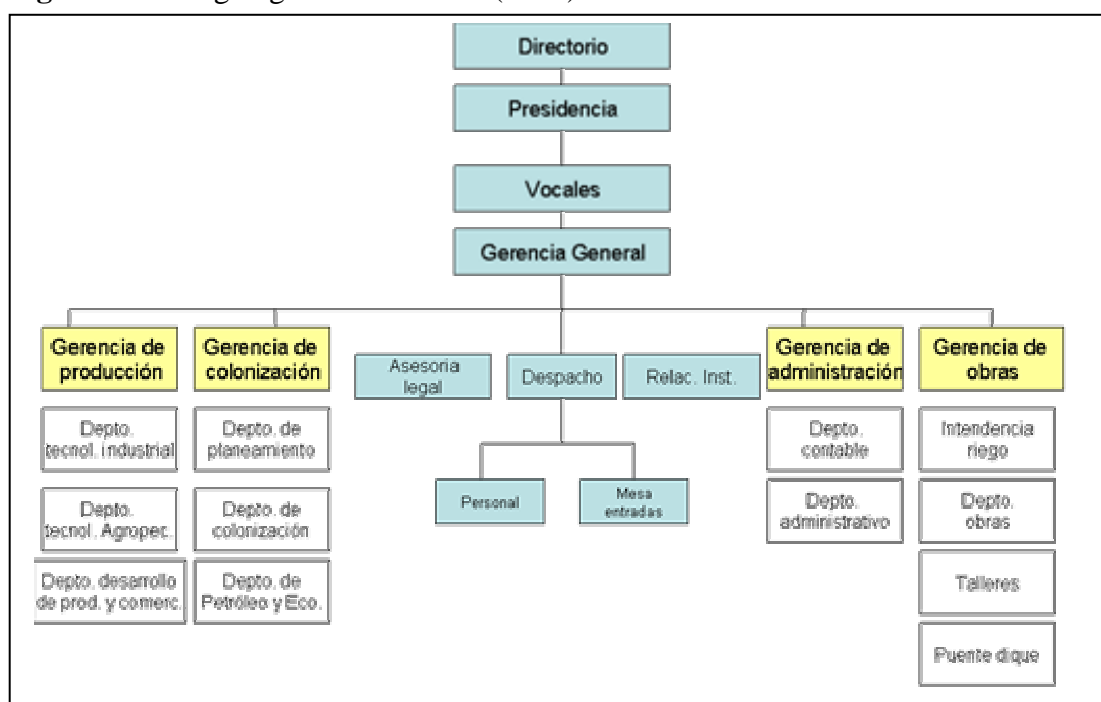
En la búsqueda de la optimización de sus funciones, la intervención militar realizó un cambio organizativo cuyas consecuencias no serían menores en la trayectoria seguida por la institución: trasladó a todo el personal técnico desde la capital provincial, donde trabajaban habitualmente a 25 de Mayo¹⁴. Evidentemente se trató de un movimiento en el que se ganaba en operatividad funcional del organismo pero que, como veremos en lo que

¹⁴ Resolución N° 14/79 del Interventor del Ente Provincial del Río Colorado, Sr. Rubén M. Gil Acosta.

sigue, desalentaba de manera importante el interés por la permanencia en el mismo de numerosos profesionales.

Finalmente, y luego de un período de indefiniciones durante la segunda mitad de la década de 1980¹⁵, caracterizado sobre todo por una fluctuación entre las apetencias populistas del peronismo provincial nuevamente en el poder y la ola neoliberal que ya había comenzado a instalarse estructuralmente, el modelo neoliberal de los '90 terminó por imponerse profundizando esa tendencia racionalizadora y eficientista del período militar.

Figura 10.5. Organigrama del EPRC (1992)



Fuente: EPRC (1992)

La reestructuración del Ente Provincial del río Colorado al comenzar la década de 1990 fue el primer paso de un proceso de cambio radical en la política pública en el área que culminaría en 1995 con la sanción de la Ley de Colonización privada¹⁶. Ya en 1991 el gobernador de la provincia señalaba que “las funciones del EPRC deben ser menores” (La Arena, 20/09/91), asociando el proceso de necesidad de transformación del modelo de política pública en la zona a los cambios estructurales que tenían lugar en el ámbito

¹⁵ A partir del material documental consultado pudo constatar que en el año 1984, -segunda etapa de políticas públicas analizada- se aprobó mediante Resolución 48/84 del Directorio del EPRC una estructura organizativa que reemplazaba a la anterior. Lamentablemente no hemos tenido oportunidad de acceder a ella para incluirla en este trabajo, pero en lo esencial, puede decirse que mantuvo la estructura de gerencias implementada durante el período anterior.

¹⁶ Realizado en el marco de un proceso de “descentralización encarada por el Gobierno provincial”, el proceso de achicamiento del EPRC fue visto en realidad como un elemento más en la tendencia de reducción de las funciones del Estado profundizada por el gobierno nacional del presidente Carlos Menem y, como muestra la prensa del momento, no tuvo más repercusiones que las relativas a la posible reducción del personal empleado en la institución. Sin embargo, el análisis de la nueva organización en perspectiva histórica, revela que no se trataba de un hecho aislado sino de un claro primer paso en la dirección de una nueva política pública en el área.

nacional. En ese sentido, no podía expresarse más claramente al señalar que “(...) nuestro destino provincial, en gran parte, está sujeto al destino nacional. Creemos que sería ilusorio y poco serio creer que desde la Provincia de La Pampa vamos a transformar el país. Hay un nuevo proyecto económico, hay una política económica que el gobierno [nacional] va consolidando día a día. Ha dado nuevas reglas de juego a la economía (...) tenemos que adecuarnos a esa proyección económica, que nosotros no manejamos, pero que compartimos” (La Arena, 20/09/91).

Desde esa perspectiva, dos años más tarde, en 1993, se anunció oficialmente la puesta en marcha de un fuerte proceso de reestructuración de la institución (La Reforma, 1/04/93; Semanario Acontecer, 27/07/95; La Arena, 18/07/98) aunque ésta, como muestran los documentos analizados¹⁷, estuviera ya en marcha.

Los cambios más notables pueden resumirse en este caso en dos: por un lado un modificación en el número y funciones de las gerencias y, en segundo lugar, un importante incremento del peso relativo de la función político-administrativa en el seno de su estructura.

En relación con lo primero, deben subrayarse dos tipos de cuestiones que reflejan clara y anticipadamente la nueva orientación que tomaría la política pública en el área, alejada crecientemente de su rol activo en la zona. Por un lado, aunque la gerencia de obras se mantiene como tal, pierde gran parte de su carácter técnico anterior reflejando el abandono de la función de implantación de obra civil para sostener el avance de la colonización¹⁸. Como puede observarse en el diagrama adjunto (figura 10.5), los departamentos de obras “por administración” y “por contrato” desaparecen y son reemplazados ahora por otros que se corresponden mejor con una función de mantenimiento de la infraestructura y de la maquinaria. La incorporación de la Intendencia de Riego y del mantenimiento y operación del dique, hacen que el manejo del riego sea el que mayor protagonismo cobre dentro de esta gerencia.

Por otra parte, aunque se incorpora una gerencia de producción, ni ella ni la nueva gerencia de colonización parecen guardar relación con la actividad dominante en la zona, es decir, la fruticultura (Figura 10.6). En relación con la primera, incorpora un departamento de tecnología agropecuaria y otro de tecnología industrial en momentos en que ninguna de las dos actividades tiene casi presencia en la zona. La Gerencia de colonización, por su parte, se desdibuja al incorporar un Departamento de Petróleo y Ecología y un Departamento de planeamiento sin unas funciones demasiado claras.

¹⁷ Resolución N° 27/92 del Directorio del Ente Provincial del Río Colorado, aprobando la estructura jerárquica y funcional del organismo en el marco de “la política de descentralización encarada por el Gobierno Provincial”.

¹⁸ Un proceso que se completaría dos años después con la venta en remate público del grueso del parque de maquinarias del organismo.

Figura 10.6. Instalaciones del EPRC en 25 de Mayo: a) Oficina central, b) Gerencia de Producción, c) Gerencia de Colonización, d) Centro de Documentación y Biblioteca



Fuente: Trabajo de campo (2005)

En ese estado de cosas, la prensa provincial reflejaba de este modo el estado del organismo: “(...) el EPRC, organismo colonizador y diseñador de políticas productivas en la zona bajo riego está semidestruido. Tal pareciera haber sido el resultado de las últimas administraciones del mismo, cuyo paradigma estuvo constituido por la dupla Laboranti-Santos. Para quien observe imparcialmente lo que queda del EPRC, advertirá sus estructuras funcionales en ruinas y, una casi nula capacidad de instrumentar acciones eficaces” (La Arena, 28/01/92).

Pero lo que destaca ahora sobremanera es el nuevo equilibrio entre la función político-administrativa y técnica dentro del EPRC. Con el retorno democrático de 1983 y el consiguiente cambio en la orientación en la política pública, la primera cobró renovada importancia (figura 3), en una tendencia que se mantendría a lo largo de todo el período.

Por un lado, Se observa ahora la incorporación de una Gerencia general, con la función de coordinar la actividad de las gerencias específicas pero además un oficina de “Despacho” que, además de organizar la agenda de la presidencia y directorio, cumple el rol de nexo entre los cargos políticos y el resto del personal o el público en general.

La sanción de la Ley de Colonización Privada en 1996 profundizó el proceso anterior haciendo explícitas las nuevas funciones pensadas para la institución que, en pocas palabras debía transformarse en poco más que una oficina dedicada a atraer la inversión privada y a crear las condiciones para que la misma se instalase en la zona limitando por completo su intervención en la actividad económica.

La figura 10.7 representa el organigrama actual del organismo en que el debilitamiento de las funciones técnicas del mismo se hacen evidente. Las gerencias se reducen sólo a tres, por la desaparición de la de Obras, de la que sobrevive únicamente la intendencia de riego, con las funciones antes mencionadas, imprescindible para mantener operativo el sistema de regadío.

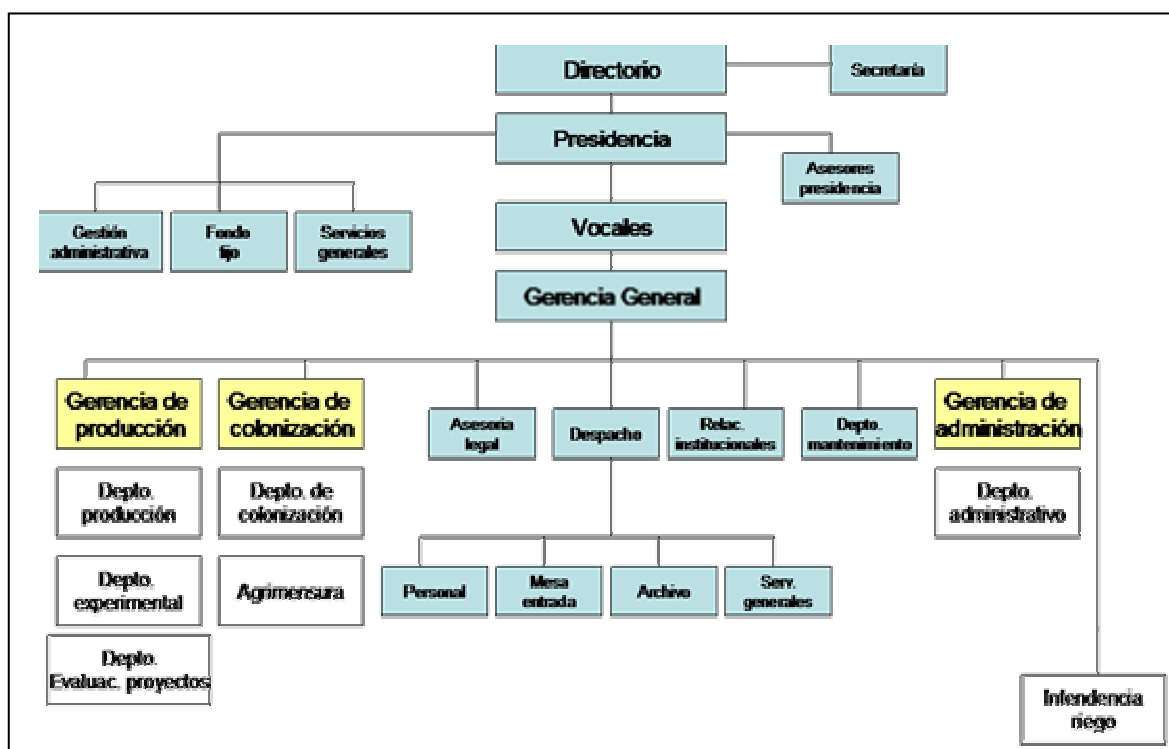
Las demás gerencias reducen también su estructura, destacando ahora, dentro de la de Producción un Departamento de Evaluación de Proyectos, relacionado justamente con la nueva función del EPRC en el marco de la atracción de inversiones a la zona. Por otra parte, dentro del departamento de Colonización se eliminan todas aquellas funciones relacionadas con el trabajo con los colonos y se incluye un departamento de agrimensura destinado a cubrir las necesidades de mensura con la incorporación por parte de la actividad privada de nuevas tierras al regadío.

Siguiendo la tendencia inaugurada a principios de los '90, se profundiza el cambio en la relación de fuerzas internas entre las facetas político- administrativa y técnica del organismo.

En ese sentido se observa, en efecto, un incremento y complejización de la estructura relacionada las primeras que se sobrepone a la reducción ya comentada de las segundas. El proceso de “achicamiento” del plantel técnico como consecuencia de esas reformas estructurales del organismo queda bien reflejado en las palabras de un antiguo técnico del área de Producción del mismo: “(...) estamos hablando del 94 / 95 que fue prácticamente cuando el auge de la colonización privada y todo lo demás... se decidió no hacer más extensión directa, no se hacían más ensayos, los privados saben de memoria todo lo que tienen que hacer, no necesitan ningún tipo de apoyo... se nos dijo en forma directa... entonces evidentemente en producción... yo siempre te hablo de donde estoy En producción no tenía sentido tener esa estructura (...)” y continúa diciendo “(...) después también en el 95 dijeron que no se hacían más obras, que las obras las hacían los privados, entonces no quedó un solo ingeniero civil... el Ente, el único ingeniero hidráulico que tiene en este momento es [C.R.] que es el gerente general y tiene un puesto político... no quedaron ingenieros civiles, no quedaron... nadie (...)”¹⁹

¹⁹ Entrevista al Sr. P.A., 25 de Mayo, febrero de 2005.

Figura 10.7. Organigrama del EPRC (2004)



Fuente: Ente Provincial del río Colorado (2004)

Finalmente, a modo de resumen de todo lo comentado, podría decirse que a lo largo de sus cuatro décadas de trayectoria, la estructura organizativa del EPRC ha seguido las siguientes grandes tendencias:

- En primer lugar, debe destacarse una evidente una tendencia al achicamiento de funciones, -acelerado en la década de 1990 reflejado sobre todo en la evidente disminución del personal empleado- y, como veremos, en la erosión de su base profesional. En efecto, la organización del EPRC sufrió un fuerte crecimiento en su estructura entre 1959 y 1976, derivada de la puesta en marcha de las obras de ingeniería para la habilitación del riego en la zona. De ese modo, el organismo llegó a contar con un volumen de empleo cercano a las cuatrocientas personas en ese último año -380 agentes de la administración y seis gerentes- (EPRC, 1981). Pero en el marco de las políticas eficientistas del gobierno neoliberal de la dictadura militar, se dio comienzo a un proceso que revirtió por completo la tendencia anterior mediante el cual se intentaba “racionalizar” la Administración pública y cuyo efecto más notorio fue el comienzo de una “poda” de lo que los militares en el poder consideraban irónicamente una “frondosa estructura administrativa” (EPRC, 1981). En ese proceso, se produjo una paulatina reducción de la plantilla que continuó con el retorno democrático en 1983, hasta alcanzar un nivel aproximado de 220 empleados en 1992, año en que en un nuevo recorte se produjo una nueva reducción de 50 empleos más “en base renuncias, jubilaciones y retiros voluntarios, es decir, sin adquirir la forma de despidos” (La Arena, 6/09/1993).

Más allá de posibles variaciones en el proceso, el hecho concreto es que esa tendencia ha seguido un claro descenso durante los últimos treinta años. En el momento del trabajo de campo (2005), al punto que la estructura organizativa de la institución contaba con un total de 121 agentes administrativos de plantilla además de otras 14 personas adscritas a la institución y 6 contratados.

- En segundo término, se observa durante toda su historia un claro predominio de las funciones técnicas, en particular, su enfoque hacia la construcción de obra civil que, sobre todo a partir del cambio de política impuesto a mediados de los '70, se acompañó de una progresiva disminución de la investigación aplicada a la agronomía y a la extensión agrícola, funciones que, si eran esenciales en el proyecto colonizador inicialmente planteado, fueron perdiendo interés para la Administración en el nuevo contexto privatista instaurado por la intervención militar

En ese marco, pronto perdieron peso dentro de la estructura las oficinas orientadas al trabajo directo con el colono, especialmente en aquellas áreas más sensibles en relación con los problemas más persistentes en la Colonia: la comercialización de la producción, la financiación de la actividad y la atención a las adversas condiciones de vida y el bienestar social de los colonos.

- En tercer lugar, como hemos visto, se observa durante todo el período analizado y, en particular a partir del retorno democrático en la década de los '80 una permanente tendencia al incremento de la función político-administrativa por sobre aquella de carácter técnico, El achicamiento afectó primero justamente a aquellas funciones que menor protagonismo habían tenido durante toda su historia, para afectar después a otras de gran importancia, como las obras civiles, reduciéndose finalmente a las tareas vitales para el mantenimiento operativo del sistema.

Los cambios en la estructura del EPRC no han sido, por lo tanto, meros cambios organizativos, sino antes bien, el reflejo de verdaderas transformaciones en la concepción del proyecto de desarrollo de la zona, y más específicamente del proceso colonizador. En ese sentido, han afectado la dinámica interna de la organización por diversas vías, desde los sucesivos cambios de funciones en el personal hasta el mantenimiento de personal no habituales cuando la que venían desempeñando dejaba de tener presencia en la estructura.

Pero quizás más importante sea el hecho que los cambios en el discurso dominante subyacentes a las modificaciones analizadas, han tenido el efecto de enviar señales poco claras también en ambos sentidos -hacia el interior como hacia el exterior de la institución-. En el primer caso, en relación con la misión y el sentido que cada repartición -gerencia, departamento o división- tiene dentro del organismo y, en el segundo, en lo relativo a lo que es esperable del EPRC en tanto organismo de desarrollo de la zona.

En pocas palabras, estos permanentes cambios –sólo sucintamente reflejados en este trabajo- han tenido el papel de introducir un *plus* de incertidumbre en la de por sí poco cierta realidad local. Las dinámicas locales, que analizamos en el apartado siguiente subrayaron la tendencia en ese sentido.

4.2. Las dinámicas internas de la organización

4.2.1. Falta de autonomía en la toma de decisiones

Desde nuestra perspectiva, uno de los aspectos que más claramente ha distorsionado la función del EPRC como protagonista del desarrollo en el regadío pampeano ha sido su falta de autarquía, respecto del gobierno provincial. Así, la comprensión del funcionamiento del organismo en la zona requiere en parte de una comprensión previa de los márgenes de acción que le otorgan tanto el marco legal como el contexto político-institucional en el que se inserta su accionar.

En ese sentido, una vez más el caso de la Corporación de Fomento del río Colorado –CORFO-, en el valle inferior de la cuenca, constituye una referencia para interpretar la experiencia pampeana. En una nota realizada a su presidente N. Kugler (Semanario Mi Tierra, 1981) “se le señalaba que esa zona de regadío había sido afortunada al poder “(...) sortear las contingencias políticas y los cambios de gobierno (...)” a lo que el entrevistado respondió, no sin cierta ironía que “lo que pasa es que nosotros no estamos en una función muy política (...) y por otro lado no es fácil venir a 800 kilómetros²⁰”. En el caso del Ente Provincial del río Colorado, sin embargo, la diferencia con el caso bonaerense no estaba marcada tanto por la distancia de cerca de 250 kilómetros entre 25 de Mayo y la capital provincial, Santa Rosa, como por la propia concepción política del EPRC en el marco de los objetivos del Estado provincial.

Como punto de partida de este análisis debe tenerse en cuenta que, paradójicamente, los diversos instrumentos legales que en diferentes momentos históricos “fundaron” la institución, manifestaron explícitamente, salvo alguna excepción muy concreta²¹, el carácter autárquico y descentralizado de la misma. Concretamente el Decreto Ley N° 21/62 de creación del Ente Provincial del Río Colorado, señalaba entre sus considerandos que “(...) tomando como base estructuras de otros organismos nacionales y provinciales, también orientados hacia grandes empresas se ha proyectado la creación de un ente cuya independencia funcional y administrativa le permitirá abordar con agilidad de

²⁰ Hace referencia a la distancia que separa Pedro Luro, donde se localizaba la sede de CORFO hasta La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires.

²¹ Quizás el único caso en contrario sea, en el marco de la Revolución Argentina de 1966, el de la Ley N° 441/66 “Creando la Secretaría de Planificación y desarrollo de la cuenca del Colorado” y poniéndola “bajo la dependencia directa del Gobernador de la Provincia. Algo que se justifica en los considerandos de dicha Ley al dejar claramente asentado que “(...) todo lo referente al desarrollo de la Provincia está reservado directamente al Gobernador en su carácter de ejecutor en su jurisdicción de la Revolución Argentina (...)”

decisión los serios problemas que obra de tal magnitud indudablemente provocará”²² Del mismo modo, la Ley 482/68²³ de creación de la Administración provincial del río Colorado apuntaba también que “la Administración que se crea constituye un Organismo descentralizado de naturaleza autárquica, que se halla comprendido en la competencia del Ministerio de Gobierno y Obras Públicas (...)” y, finalmente, la Ley 490/73²⁴ de “Creación del Ente Provincial del Río Colorado otorgaba al organismo carácter de “entidad autárquica y con capacidad de derecho público”

El sentido y la necesidad de esa autosuficiencia tantas veces repetida estaban claros, por lo tanto, desde sus mismos orígenes: agilizar la toma de decisiones en la ejecución del proyecto, pero nunca logró concretarse en la realidad. Para comprender los motivos para ello, deben tenerse en cuenta dos tipos de cuestiones:

- Una primera cuestión a tener en cuenta es que, si bien es cierto que, en el caso antes mencionado del valle bonaerense del Colorado, CORFO cumplía un rol muy importante en el impulso al desarrollo de una de las porciones más deprimidas de esa provincia, no lo es menos que su misión consistía en resolver un problema mucho más concreto y acotado territorialmente que en el caso pampeano y, evidentemente, de mucho menor peso en el contexto de la economía provincial. Porque para La Pampa, el EPRC era, como hemos visto, un organismo de desarrollo destinado a poner en producción la totalidad de la margen pampeana del Colorado con el objetivo final de modificar el perfil productivo pampeano. Era, en otras palabras, una institución cuyos fines resultaban estratégicos en una provincia rural y periférica y, por lo tanto, centrales en el marco de las políticas del gobierno provincial. Justamente por ello, sus acciones podían fácilmente afectar -positiva o negativamente- la imagen que el gobierno provincial y en ese marco puede entenderse el fuerte control político de la institución.
- En segundo lugar, para comprender el grado de sujeción al poder político y la capacidad de acción real en tanto organismo de desarrollo, resulta necesario comprender la naturaleza de las funciones que le fueron asignadas desde un comienzo²⁵.

El EPRC fue creado a imagen de las grandes corporaciones de desarrollo al uso desde la segunda posguerra. En particular, numerosos documentos citan la conformación de la TVA como el proceso que inspiró la puesta en marcha del proyecto en el Alto Colorado. Sin embargo, sus funciones distaron mucho de equiparar el amplio alcance en la

²² Considerandos del Decreto Ley N° 21/62 de la Intervención Federal en la Provincia.

²³ Título 1, art. 2°

²⁴ Capítulo I, art.1

²⁵ En este sentido cabe señalar que, más allá de las refundaciones mencionadas, las mismas no sufrieron grandes cambios, antes bien, la misión y objetivos de la institución se reproducían en cada uno de los instrumentos legales citados.

capacidad de acción de que gozaba el Consejo de Administración de esa institución norteamericana²⁶

La legislación otorga al Ente Provincial del Río Colorado un espectro muy amplio de funciones, pero sin embargo queda claro también que las mismas tienen un corto alcance, limitándose básicamente a “programar, coordinar, ejecutar y administrar el plan de desarrollo de la ribera pampeana del Colorado”²⁷ mientras la discusión y fijación de las políticas de dicho Plan pertenece a una órbita diferente de acción, es decir, la lógica del debate político en el gobierno provincial²⁸.

Uno de los ejemplos más claros en relación con este último aspecto, lo constituye la transición antes estudiada entre un modelo de colonización en pequeñas parcelas frutihortícolas subsidiadas por el Estado a otro de atracción de grandes empresas agroindustriales. En esa transición, que al cambiar el perfil de los colonos en la zona modificaba también radicalmente el papel jugado por el organismo de desarrollo –sus objetivos específicos en la zona, sus dinámicas de interacción con los agentes económicos locales, el papel de sus técnicos, etc.- este último tuvo una ingerencia muy limitada.

Toda vez que el fin social de la colonización de tierras estaba previsto en la Constitución provincial, su modificación sólo se hizo posible cuando el gobierno provincial propuso una reforma constitucional derivada de otras necesidades políticas al uso en la Argentina de ese momento.²⁹ En ese contexto, al EPRC le cupo la función de elaborar un Anteproyecto de Ley (El Diario, 29/07/94)³⁰ e informar a la Comisión legislativa que trató la cuestión en la Cámara de Diputados provincial pero, en todo caso,

²⁶ Las funciones generales asignadas al Consejo de Administración de la TVA, tenían un alcance muy amplio. Los cuatro primeros objetivos señalados establecían que dicho Consejo debía: a) Establecer las metas generales, objetivos y políticas de la corporación (...), b) Desarrollar los planes de largo plazo para alcanzar las metas, objetivos y políticas de la Corporación (...), c) Asegurar que esos objetivos y políticas son alcanzados (...) y d) Aprobar un presupuesto anual para la Corporación (Tennessee Valley Authority Act, inc. g-1- A,B,C,D.)

²⁷ EPRC (1981): Programa provincial de aprovechamiento del Colorado. Documento de circulación interna.

²⁸ El artículo 13 (490/73) que establece las atribuciones y deberes del directorio no deja lugar a dudas acerca del escaso poder de acción del EPRC en tanto organismo de desarrollo en la zona. Sólo la Ley 482 de 1968 estableció explícita y concisa la separación entre esos dos ámbitos y, con ello, el papel jugado por el organismo en la cuenca del Colorado al señalar como primer objetivo de la institución el de “cumplir la política de colonización y desarrollo que fije el Poder Ejecutivo Provincial” para, a continuación, desarrollar una larga lista de objetivos resumidos generalmente en la fórmula “planificar y promover” o “proyectar” en relación con aspectos concretos dentro de su área de influencia (planificación del regadío, estudios y proyectos de obras hidráulicas, coordinación con organismos específicos, etc.).

²⁹ El objetivo más profusamente citado en ese momento por la prensa provincial era el intento de imponer la reelección en el cargo a semejanza de lo que había ocurrido con el gobierno nacional. Ese objetivo fue aprovechado para realizar las modificaciones en el texto constitucional tendientes a otorgar un mayor protagonismo al sector privado en la vida económica del país y, en particular, de la provincia.

³⁰ La elaboración de ese Anteproyecto se habría realizado ya en el año 1993, cuando se anunció también la reestructuración del EPRC, lo cual permite visualizar claramente la génesis política de las transformaciones mencionadas. En otra nota de ese mismo periódico queda claro que ese anteproyecto consistía en un “informe requerido por la Comisión de Políticas Especiales de la Convención Constituyente Provincial, referente a la factibilidad de reforma del artículo 30º de la Carta Magna pampeana (...)” El Diario (7/08/94): Convencionales. Santa Rosa. La Pampa.

resulta evidente que la iniciativa no venía precisamente “desde abajo”. En ese proceso, que traería aparejados cambios fundamentales en los principios básicos que venían guiando su función hasta el momento, el EPRC sólo tenía espacio para seguir fielmente el golpe de timón dado en la esfera política, muy alejada de la institución a la hora de tomar las decisiones de trascendencia (La Reforma, 19/10/95)³¹.

El proceso de cambio en la política de colonización es sólo un ejemplo de la forma institucionalizada de distribución del poder en el eje gobierno provincial-EPRC -y sus lógicas de acción dominantes- en la toma de decisiones relacionadas con las grandes metas y los objetivos a largo plazo del organismo. Incluso un prominente integrante local del partido oficialista señalaba que “por compromisos políticos o personales, nunca quienes dirigieron tan importante instrumento utilizaron su condición de autárquico. La dependencia casi absoluta del Ministerio de Obras Públicas limitó, o distorsionó su accionar en el mejor de los casos, por ceder su ejecutividad a una realidad que no era la propia”³². En todo caso, las consecuencias de esas lógicas de acción tuvieron otro tipo de efectos muy importantes también hacia el interior del EPRC al introducir una cierta disociación entre una lógica política y una lógica técnica en el trabajo cotidiano de la institución.

4.2.2. División “vertical” entre una lógica política y una lógica técnica

Para comprender las dinámicas internas del EPRC y su accionar en el territorio, hay un factor interno que el trabajo de campo puso de manifiesto y que es necesario comprender. La estructura interna del organismo presenta, como sucede habitualmente en una organización con las características y funciones de la aquí estudiadas, una clara

³¹ Un legislador peronista señalaba que “el titular del EPRC manifestó su total adhesión al proyecto, ya que son un poco los generadores del mismo (...)” La Reforma (19/10/95) “Colonización privada. Tras la reunión con el EPRC Giuliano anticipó que será ley en noviembre”. General Pico. La Pampa.

Por su parte, otras notas periodísticas daban cuenta también del evidente rol del partido gobernante – justicialista / peronista- en relación con lo que venimos analizando. Sirva como ejemplo el siguiente fragmento de un periódico del momento: “Un trabajo elaborado por [el EPRC] es el único fundamento que poseen los constituyentes del justicialismo para votar a favor de la reforma [de la Ley de colonización]. Así fue decidido en una reunión previa que los convencionales del partido gobernante habían tenido con las autoridades del EPRC.” La Reforma (14/08/94): “La colonización privada se impone por mayoría”. General Pico, La Pampa.

³² Cabe realizar algunas precisiones en relación con esta declaración. En primer lugar, en la actualidad el EPRC no depende ya de ese ministerio sino del Ministerio de la Producción. En segundo lugar, quien realizaba esas declaraciones era el intendente reelecto de 25 de Mayo Jorge Feliú quien, por un lado, pretendía hacerse con la conducción del organismo, pero por otro, evitaba las críticas a su partido en la conducción del EPRC responsabilizando por la falta de independencia en la toma de decisiones a los funcionarios al frente de ese organismo colocados allí por el jefe de su propio partido, es decir, el gobernador provincial. Encontramos por tanto en esta frase una prueba clara tanto de los intereses locales relacionados con el manejo de estas instituciones y, por otro lado, con la forma en que la política provincial, a través del enfrentamiento entre facciones o de la búsqueda de pequeñas parcelas de poder han interferido siempre la vida institucional local. La Arena (20/11/91): “‘Se pidió mayor participación’, aseguró Feliú”. Santa Rosa. La Pampa. p.15

diferenciación entre dos partes con lógicas bastante diferentes de acción: una que se podría identificar como su estructura “política”, y otra de carácter más técnico.

La primera de ellas, que representa la porción “superior” de la misma, está integrada por el presidente y el directorio que constituyen las “autoridades” del EPRC, en tanto que la porción “inferior” -desde los Gerentes hacia abajo- constituye los cuadros técnicos y personal de campo que componen cada una de las gerencias. Esa arquitectura institucional presenta un perfil muy acusado en el EPRC y ha condicionado históricamente la dinámica de las relaciones y la comunicación verticales en el seno de la institución dando lugar frecuentemente a la colisión, superposición o separación entre las lógicas de actuación en ambas esferas. En pocas palabras podría decirse que, por lo general la lógica “política” se impuso siempre a las “necesidades” técnicas derivadas de su función, en un proceso que se fue acentuando –especialmente durante los ’90- en la medida en que el cambio en las políticas públicas inducía una transformación en su estructura organizativa.

La composición y forma de acceso a las diferentes posiciones dentro de la institución es un primer factor de vital importancia para comprender las dinámicas antes referidas. El directorio se compone de un presidente y cinco vocales que son nombrados de manera directa³³ por el Poder Ejecutivo provincial³⁴. Incluso los representantes en el directorio de la CGT (Confederación General del Trabajo) y de las “entidades de Regantes” deben realizar una propuesta en terna de candidatos al gobernador provincial que será quien finalmente elija al respectivo integrante del directorio. Por otra parte, los miembros del directorio pueden ser “(...) removidos libremente por el Poder Ejecutivo en cualquier momento, salvo los designados a propuesta de la CGT y de las entidades de Regantes, que durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos.”³⁵

De ese modo, la dirección del organismo se conforma y se mantiene, evidentemente, a partir de una estrecha relación con el partido gobernante y sus propios objetivos políticos e ideológicos, puesto que termina siendo integrado por personas cercanas al mismo o integrantes de sus filas, pero siempre de la íntima confianza del gobernador provincial. Si a ello se suma su escaso poder de decisión desde que, como veíamos antes, sus atribuciones y deberes se resumen en la fórmula “proponer al Poder Ejecutivo” Su función principal termina siendo la de “vaso comunicante” funcional a las necesidades de articulación de las decisiones políticas del Ejecutivo provincial con la realidad local y las necesidades y dinámicas concretas del organismo.

Aunque en las diferentes incursiones al terreno no fue posible el acceso a las Actas del directorio, las entrevistas en profundidad realizadas a tres chacareros que, en diferentes

³³ Esto significa que no requiere ni el asesoramiento ni la aprobación de la Cámara de Diputados, único órgano legislativo provincial, para ejercer tal función.

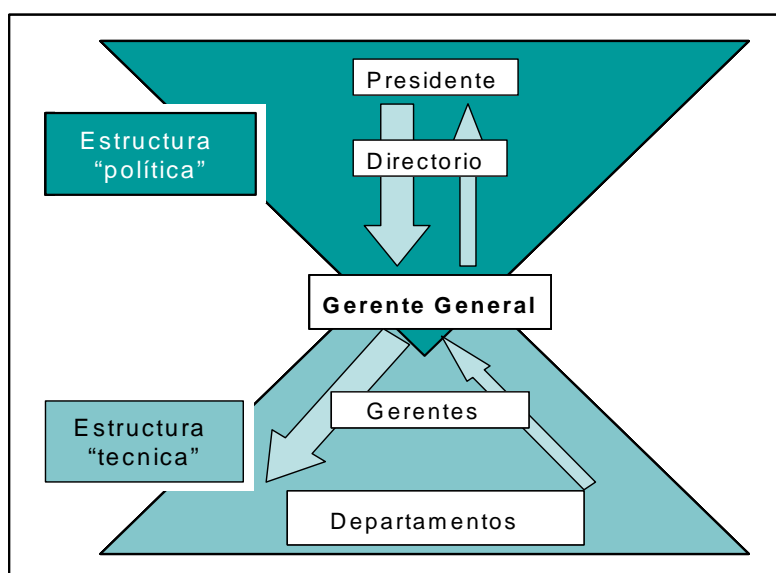
³⁴ Ley 490/73, Cap. III, artículo 6°.

³⁵ Ley 490/73, Cap. III, artículo 8°.

momentos ejercieron la representación de sus pares en el directorio dan una idea de las características y relevancia de la agenda del directorio desde la percepción de algunos de sus integrantes. Así, en relación con lo anterior, uno de ellos señalaba: “La función del director colono es fundamentalmente bueno... regirse por la ley que tiene el Ente y llevar todas las inquietudes y necesidades de los productores. Ahí se elaboraban pedidos, proyectos... si se necesitaba un crédito para conseguir fertilizante, por dar un ejemplo, el directorio se abocaba a conseguir ese dinero en el gobierno central para comprar el fertilizante (...)”³⁶ A su vez, un segundo entrevistado coincidía con el anterior al señalar lo siguiente: (...) lamentablemente la función del directorio en el Ente era para las estupideces. Darle una categoría a fulano o informar sobre una nota ... no había una cosa... no se planteaban políticas... por eso digo que el Ente perdió el objetivo para el que fue creado (...) Las cosas importantes o que podrían ser realmente trascendentes, o que el Ente pudiera mejorar en algunos aspectos, no se tomaba la decisión ahí (...)”³⁷

De esa manera, en términos generales, la lógica de actuación del tándem presidencia-directorio ha tenido entre sus principales objetivos monitorizar el ambiente de la institución para informar “hacia arriba” acerca del estado de avance de proyectos, identificar las principales problemáticas, los potenciales conflictos, o simplemente el estado de la situación general en el organismo pero, sobre todo, transmitir en sentido contrario, es decir, hacia abajo, las decisiones de política tomadas por el gobierno provincial.

Figura 10.8. Estructura jerárquica del EPRC



Fuente: elaboración propia

³⁶ Entrevista a S.H. chacarero y director colono del EPRC.

³⁷ Entrevista a S.C. chacarero y director colono del EPRC.

El receptor “natural” en ese proceso de interacción es el Gerente General, que es quien luego “traduce” las indicaciones al resto de la estructura. En ese punto, por lo tanto, se produce el solapamiento (figura 10.8) entre la función política y la función técnica del organismo. Nuevamente, la forma de designación y las funciones que la Ley le confiere³⁸ hacen que sea el Gerente general la persona en quien recae la responsabilidad de articular las acciones provenientes desde la parte superior e inferior de la estructura.

Finalmente, en la porción “inferior” de la estructura, las distintas gerencias llevan adelante las tareas que hacen al funcionamiento de la institución según las metas planteadas. Aquí, el reparto de actividades es también claro, porque si en lo que hace a las tareas concretas son los primeros quienes llevan, por lo general, el día a día de las mismas, en relación con las metas más generales es el gerente general quien se ocupa de establecerlas en función de las decisiones del directorio.

El ámbito de acción de estos funcionarios es eminentemente técnico y el contacto directo con la esfera política es mínimo. De modo que las líneas generales de acción o la evolución de los proyectos una vez que pasaron por las manos del técnico, difícilmente forman parte de la información con que cuenta éste para llevar adelante su tarea. Así lo expresaba un técnico de nivel intermedio –Jefe de departamento- del organismo: “Yo me entero más de las cosas por el diario y por lo que me comenta alguna persona a nivel amistoso que por la información que a mi me bajan. A mi no me bajan ninguna información oficial sobre la evolución... (...) lo que pasa es que acá hay un problema de personalidad (...) yo no soy obsecuente, soy respetuosa y profesional (...) pero si a mi no me bajan más información yo no la voy a buscar. Por ahí es una mala política de mi parte (...) hay que gente que es más flexible y a veces se acerca a las autoridades del organismo a pedirles información, a veces la obtienen, a veces no. Yo no, yo creo que la información es pública y tiene que ser manejada por todos los agentes y tenemos que laburar en confianza”³⁹

En realidad, la comunicación arriba-abajo encuentra en la figura del Gerente general un cierto un cuello de botella puesto que la persona que ocupa esa posición se convierte, a falta de otros canales o mecanismos “oficiales” de comunicación -como podrían ser reuniones con cierta periodicidad entre la dirección y las diversas gerencias sectoriales- en el principal vínculo entre ambas partes de la estructura organizativa.

Ese límite en la circulación de la información entre “técnicos” y “políticos” se ve acentuado, a su vez, por la forma de funcionamiento del directorio, que no tiene su asiento

³⁸ La designación o contratación del Gerente general queda también en la órbita del Ejecutivo provincial a propuesta del Directorio (Ley 490/73, Cap. III, art.13, inc.c) . La misma Ley Cap. III, art. 15, inc. c) señala también explícitamente entre las funciones del Gerente general la de “Actuar como jefe administrativo y técnico del Organismo, velando por el cumplimiento y ejecución de los reglamentos y disposiciones que dicte el Directorio y la Presidencia.

³⁹ Entrevista a M. P. en 25 de Mayo, 23/07/2001.

permanente en la localidad. Las “reuniones de directorio” se llevan a cabo periódicamente –cada quince días o mensualmente- y para ello, sus integrantes, que residen por lo general en la capital provincial, se desplazan a hasta la sede del organismo en 25 de Mayo⁴⁰ Así, el hecho que sus integrantes no residan en la localidad obstaculiza también el establecimiento de contactos cotidianos con el resto de la institución a través de “relaciones informales”, lo que podría abrir otros canales alternativos de circulación de la información⁴¹.

4.2.3 Las dinámicas de articulación”horizontal” entre gerencias

Si la lógica de organización vertical del EPRC es uno de los aspectos más destacables a la hora de caracterizar el perfil organizativo y las dinámicas internas y, como se verá en lo que sigue, las relaciones externas del EPRC, las dinámicas horizontales de organización entre Gerencias no han sido menos importantes para condicionar un eficaz desempeño de la institución.

El trabajo de campo en el organismo, consistente en entrevistas en profundidad a empleados del organismo posicionados en diferentes niveles dentro de las gerencias, puso de manifiesto una coincidencia en la falta de articulación horizontal entre las mismas. Y ello debido especialmente a la forma de organización de la institución, que no prevé momentos de interacción entre las mismas que faciliten la circulación de la información en ese sentido. Así describía la situación un antiguo técnico de la institución perteneciente a la Gerencia de producción: “A nivel horizontal, la información circula fluidamente, dentro de la gerencia y creo que entre las gerencias también, pero de las cosas diarias -dónde están las máquinas, donde llevamos esta máquina-, no para una planificación (...)”⁴²

Del mismo modo, y coincidiendo con el testimonio anterior, un Jefe de departamento de la misma Gerencia señalaba: “Las reuniones entre gerencias son cada quince días, pero los técnicos no participamos (...) yo no quiero que el gerente me diga usted haga esto de ésta u otra manera, lo que yo necesito es que me diga cuál es el marco de acción del Ente. Nadie viene y me consulta sobre la idea política de política de colonización (...) a mi me gustaría que cada tanto se hicieran reuniones y se dijera (...) las políticas de colonización son así y pasan por acá, aunque a mi no me gusten, para eso me

⁴⁰ Hemos tenido oportunidad de observar en el terreno el significado de estas visitas y la forma en que las mismas “agitan” la vida cotidiana del organismo. La presencia de “los directores” provoca un cambio de ambiente repentino en que la habitual monotonía deriva en un cierto frenesí en la actividad de los empleados, en particular de aquellos pertenecientes a ciertas áreas más relacionadas a la administración y que se desempeñan físicamente en el edificio central del organismo.

⁴¹ Cabe señalar aquí que, aunque no era el objetivo de este capítulo efectuar un análisis de la evolución histórica de la institución, las entrevistas realizadas han permitido detectar al menos dos grandes tendencias en sus dinámicas internas. Entre el momento de su creación y comienzos de la década del '90, y a partir de allí hasta la actualidad. El primero de esos períodos podría caracterizarse, en términos generales y con las lógicas variaciones derivadas de los cambios en la dirección, como de relativamente abierta comunicación y circulación de la información (especialmente en sentido vertical), en tanto que en la segunda de estas etapas se caracterizó más bien por un cierto predominio de la dirección vertical y un corte en la dirección horizontal acentuado además por la pérdida de funciones de las distintas gerencias.

⁴² Entrevista al Sr. M.E., 25 de Mayo, Marzo de 2005.

pagan el sueldo. Yo trabajo mejor en esos esquemas que en este esquema, donde en realidad tengo una falsa libertad, porque después tampoco podés contrastar sus opiniones a ver cómo les fue a estos tipos, nunca te enterás de nada y ni siquiera sabés si tu trabajo es valioso o no⁴³.

En otras palabras, las gerencias se han centrado por lo general y casi con exclusividad en llevar adelante las tareas específicas que les son encomendadas por el Gerente general. No obstante lo cual, debe decirse también que se trata de una situación que, a juzgar por las entrevistas realizadas, se fue agudizando a medida que, con el paso del tiempo como se ha visto, el cometido inicial de la institución se iba desdibujando y su estructura –en particular su costado técnico– debilitando en paralelo a ese cambio de funciones.

Esa sensación de falta de comunicación horizontal se fue acentuando con el tiempo en un proceso que terminó por consolidar dicha separación. En ese sentido, en la entrevista realizada al Intendente de Riego, éste señalaba para las funciones de distribución de agua y reparación de canales... nos fuimos dotando de equipo y haciendo independientes de las otras gerencias, autosuficientes...y hoy tenemos la mayor cantidad de gente de todo el organismo, 50% dependiendo de la intendencia de riego (...) pero eso ocurrió porque nadie te daba bola si pedías colaboración. Hay mucha falta de colaboración del personal... falta de ganas... se perdió el espíritu de cuerpo (...)"⁴⁴

Las diferencias personales, muchas veces cruzadas por los intereses derivados de la representación de facciones políticas diferentes dentro del partido, o por el choque entre personas cuya función en el Ente tiene una legitimación política frente a otras cuya legitimidad deriva de su capacidad técnica, sumado al importante deterioro y desmantelamiento del organismo en los últimos años, ha obstaculizado algunos intentos de impulsar rutinas de interacción entre gerencias con el objeto de coordinar acciones en proyectos concretos. Así lo señalaba el Gerente General del organismo en momentos en que se realizaba el trabajo de campo final en el año 2005: "(...) al inicio de esta gestión teníamos reuniones gerenciales, todos los lunes nos juntábamos los gerentes y resolvemos que cosas... hacia donde vamos o por lo menos como implementamos las cosas que nos han ido bajando como líneas...Bueno eso se cortó un poco porque hubo un período de conflictos internos acá en el ente que se yo... digamos se dejaron de hacer estas reuniones

⁴³ Entrevista a M.P. 25 de Mayo, 23/07/2001. El testimonio tiene el valor añadido de revelar las condiciones en que se han llevado adelante las grandes decisiones del organismo. Porque cuando habla de no haber sido consultado por la política de colonización se refiere al cambio al sistema de colonización privada apoyada fuertemente por la estructura "política" del EPRC en momentos de su implementación y, en ese contexto, hace referencia entonces a la imposibilidad de contrastar los beneficios de la misma justamente por la falta de ámbitos internos de discusión.

⁴⁴ Entrevista al Intendente de Riego del EPRC. 25 de Mayo, Marzo de 2005.

por eso, pasó algo conflictivo que las cortó, después con el tiempo se fue un gerente entonces ya ahora nos están faltando entonces no las podemos hacer (...)”⁴⁵

Evidentemente, la falta de una articulación real entre gerencias –capaz de sobrepasar la simple circulación de documentación entre despachos- es un proceso que ha tenido sus matices a lo largo del tiempo. Pero siempre ha estado condicionado por dos cuestiones. En primer lugar, el predominio de las lógicas verticales antes descritas, por sobre las horizontales dentro del organismo ha dejado siempre escasa capacidad de maniobra a la posibilidad de toma de decisiones “abajo-arriba” y, por lo tanto, poco espacio para una acción coordinada de las gerencias que en ese contexto se han visto, como muestran las entrevistas realizadas, desalentadas a la hora de realizar reuniones, intercambiar información, etc.

En segundo lugar, cada cambio de gestión del organismo ha implicado, por lo general, importantes diferencias en las prácticas internas, alentando en unos momentos y desalentando en otros el trabajo coordinado entre gerencias, con la consecuencia de impedir el establecimiento de rutinas de interacción en ese sentido a lo largo del tiempo. Este es un punto de vista compartido por varios de los entrevistados y, en ese sentido, el Gerente general se manifestaba de la siguiente manera “(...) si una persona trabaja cuatro años con una gestión de una forma y cree que la gestión siguiente va a seguir trabajando y resulta que cuando viene la gestión siguiente le cambia totalmente el panorama y bueno, ya ahí hay un corte que... la próxima vez no se va a embarcar en un sistema (...)”⁴⁶

5. Falta de sinergias entre EPRC y colonos

5.1. Desde el punto de vista de la complementariedad

La noción de complementariedad sugiere una división del trabajo entre actores públicos y privados derivada de sus propiedades intrínsecas (Evans, 179). De ese modo, se entiende que las instituciones públicas están capacitadas para ofrecer cierta clase de bienes colectivos –tangibles e intangibles- que complementan la actividad privada de los agentes económicos.

⁴⁵ Entrevista al Ing. Carlos Rojas, 25 de Mayo. Marzo de 2005. Durante los períodos de permanencia en la zona, pasamos una parte relativamente importante en las oficinas del EPRC, tanto para consulta de información en su Centro de Documentación, como para realizar entrevistas, o para consultas de cuestiones puntuales y hasta charlas informales con diferentes personas dentro del organismo, momentos que abrieron el camino a la observación participante en el mismo. En ese contexto, se pudo observar los intentos de la persona entrevistada, desde su puesto de Gerente general del organismo, de imprimir una lógica de funcionamiento “empresarial” al mismo. Sin embargo, ello creaba un Ente de “dos velocidades”, el de la Gerencia general y el del resto de la institución que no parecía tener posibilidades de salir de sus propias inercias y observaba con cierto falta de interés o desesperanza los arduos intentos de esta persona por dinamizar la actividad.

⁴⁶ Entrevista al Ing. Carlos Rojas, 25 de Mayo. Marzo de 2005.

Desde este punto de vista, el trabajo de campo realizado permitió observar claramente las graves falencias en relación con lo que se suponía el EPRC debía aportar para generar unas condiciones básicas que permitieran el desarrollo normal de los objetivos planteados por el proyecto.

La provisión de bienes públicos “tangibles” presentó numerosas dificultades y deficiencias puestas en evidencia por la prensa provincial y muchas de las cuales han sido también reflejadas en diversos apartados de esta tesis. Sólo por dar algunos cuantos ejemplos pueden citarse en este sentido las precarias condiciones de entrega de las parcelas, las deficiencias y demoras originadas por permanentes roturas en el sistema de canales, la construcción tardía de los sistemas de drenaje o la construcción de un parque industrial, nunca completado, etc.

Pero sin lugar a dudas fue en la provisión de algunos “intangibles” donde más se dejaron notar las deficiencias del EPRC. Si uno de los efectos esperados de un contexto institucional adecuado en términos de desarrollo territorial es su capacidad de reducir las incertidumbres derivadas de los procesos estructurales, puede decirse que, en el caso del EPRC ocurrió justamente lo contrario. Los frecuentes cambios en las políticas públicas antes estudiadas, unidos a las demoras, incoherencias y falta de coordinación en la implementación del proyecto, han contribuido frecuentemente a incrementar las dudas entre los colonos acerca del verdadero soporte con que contaban. En ese sentido, señalaba un chacarero durante una entrevista a un periódico provincial (El Diario, 7/03/93). : “No se... pero acá no se ha respetado un plan fijo de desarrollo. Cuando cambian los gobiernos, cambian todas las cosas. Parece que nada de lo que hicieron los anteriores sirve”.

Como se ha visto también, entre los problemas más acuciantes que han debido enfrentar los productores frutihortícolas desde un principio han estado las dificultades de inserción en el mercado regional norpatagónico junto a la falta de líneas de créditos adecuadas, o la posibilidad de contar con un galpón de frío y empaque en condiciones, pero también cuestiones tan básicas como la repetición de eventos climáticos adversos, principalmente piedra y granizo.

Justamente en esos aspectos y teniendo en cuenta la documentación analizada, el material periodístico y los testimonios recogidos mediante las entrevistas es posible afirmar que —especialmente a lo largo de los últimos quince años—, la respuesta del EPRC ha estado siempre caracterizada por una gran provisionalidad, moviéndose por lo general según una dinámica marcada por el ritmo de las urgencias generadas por la llegada de la próxima cosecha, pero nunca a través de políticas claras y sostenidas en el tiempo.

En el caso de la financiación de la actividad productiva, analizada en profundidad en un capítulo anterior, ya se ha visto que, con algunas excepciones muy concretas⁴⁷, las líneas de crédito brillaron por su ausencia y cuando se pusieron en marcha fue a tasas de interés y plazos de vencimiento no adaptados a las condiciones reales y los ritmos de la actividad. La falta de una política clara en este sentido era solventada mediante “ayudas” o “giros en descubierto” orientados a cubrir aspectos muy concretos y coyunturales de la producción. Un chacarero describía así la situación: “(...) el gobierno decía vamos a hacer una ayuda para la gente, pero la ayuda venía tarde mal y nunca y por ahí aparecía y por ahí no o a destiempo y cuando te prometían de darte un millón de pesos te daban 100.000 pesos, entonces eso no es ninguna clase de ayuda (...)”⁴⁸

Más allá de esas “ayudas”, una práctica habitual, según diversos colonos, era la del “giro en descubierto”⁴⁹ una modalidad de operación bancaria que sumaba una fuerte dosis de inestabilidad al productor debido a la importancia de los intereses aplicado y porque se tomaba cuando ya no había otras opciones para salvar una situación concreta –tales como la compra de material para realizar curas, o financiamiento para una cosecha, etc.-.

Aunque se trata de una cuestión compleja para constatar mediante trabajo de campo –especialmente por las reticencias que crea el tema entre los entrevistados-, bastan los testimonios de dos informantes calificados para comprender la situación: “(...) no había créditos y a algunos nos autorizaban a girar en descubierto y cuando el volumen de deuda era muy grande, se reunían los del banco y te hacían firmar como un crédito la deuda que tenías de descubierto, pero con unos intereses que eran cuatro veces más que lo que realmente te hubieran dado, te daban unos pesos más para que tiraras dos o tres meses y te hacían firmar la deuda esa de descubierto como crédito, eso no es crédito eso es estafar a la gente...”⁵⁰ Coincidiendo con lo anterior otro chacarero y técnico del EPRC expresaba: “En ese momento se necesitaban cien mil pesos para sostener la campaña de comercialización y nos dieron ‘descubierto en cuenta corriente’ en el Banco y así fundieron la cooperativa. ¿Cómo no generaron una línea en vez de darnos descubierto en cuenta corriente?”⁵¹

⁴⁷ Como los otorgados entre 1981 y 1983 para realizar la plantación de frutales más importante que se desarrolló en la zona

⁴⁸ Entrevista al Sr. M.J., chacarero. 25 de Mayo. Febrero de 2005. Téngase en cuenta además el peso que adquiere la figura del “gobierno” de la provincia en ese relato. Las decisiones sobre este tipo de ayudas siempre se han dirimido finalmente en ese ámbito y no en el de las decisiones técnicas, lo que afirma ese carácter de provisionalidad y de dependencia de las arbitrariedades y el oportunismo en el ámbito político.

⁴⁹ El “giro en descubierto” consiste en una autorización a una persona o empresa para que realice operaciones de libramiento de cheques de su cuenta bancaria sin contar con fondos suficientes en la misma y que, por lo tanto, deben ser cubiertos por el propio Banco hasta tanto el cliente ingrese los montos correspondientes.

⁵⁰ Entrevista al Sr. S.S., chacarero. 25 de Mayo. Febrero de 2005. Este testimonio tiene el valor de representar la opinión de un chacarero muy activo tanto desde el punto de vista de las organizaciones de la zona como desde el punto de vista productivo y, como ha reflejado la prensa provincial, muy respetado en el ámbito local.

⁵¹ Entrevista a M.P., técnico del EPRC y chacarero. 25 de Mayo, Julio de 2001. Al igual que en el caso anterior, el testimonio tiene el interés de provenir de uno de los productores más activos, capacitados y exitosos de la zona.

La falta de previsión frente a las habituales problemas climáticos es otro aspecto que resulta llamativo, y para ilustrarlo, nada mejor que la prensa de la época luego de la más intensa y prolongada de las adversidades climáticas acaecidas en la zona en las tres temporadas que van desde 1990 a 1993. Así describía el problema el periódico La Arena: “Luego de la última cosecha normal, ubicada en la temporada 88/89, era previsible esperar volúmenes importantes que comenzaran a retribuir los esfuerzos de los años de formación y crecimiento de las plantaciones. Era pues, el momento de instrumentar el sistema de defensa antiheladas. No se hizo y se pagó duramente. Por tres años seguidos no se tuvo cosecha” (La Arena 12/06/93).

En otras palabras, luego de tres períodos de cosechas frustradas debido a la ocurrencia de heladas tardías, el organismo de desarrollo no había logrado reaccionar, pero lo que resulta más sorprendente aún es la forma en que se produce esa reacción luego de la dimensión de la catástrofe. En ese contexto el Ministerio de asuntos Agrarios “(...) efectuó un pedido a la comunidad de nuestra provincia, para que provean envases metálicos en desuso vacíos de 20, 100 o 200 litros de capacidad con destino a la implementación de un sistema de prevención y lucha contra heladas tardías en 25 de Mayo” (La Arena, 12/06/93).⁵² En pocas palabras, la suerte de la próxima cosecha en el preciado polo de desarrollo pampeano dependía ahora de la gente de buena voluntad de la provincia.

La inserción de los productores en los circuitos habituales de la *filière* frutícola regional, constituye otro claro ejemplo de esa improvisación y falta de un rumbo claro que sólo contribuía a incrementar la incertidumbre entre los pequeños productores frutícolas locales. En primer lugar, la estructura del EPRC nunca contó con una oficina especialmente dedicada a la búsqueda de información y transmisión de la misma a los productores⁵³.

Por otra parte, la construcción de la infraestructura básica para que esa inserción pudiera realizarse con una mínima capacidad de defensa de los intereses de los productores locales, es decir, como por ejemplo la posibilidad de contar con un parque industrial dotado de las mínimas condiciones, ha sido poco menos que una quimera⁵⁴, solventada

⁵² Debe señalarse también en este sentido que la “declaración de situación de desastre agropecuario” (decreto provincial 8/93) constituyó un bálsamo que ayudó a acallar las quejas de los colonos y paliar así posibles efectos negativos para la imagen del gobierno provincial.

⁵³ Situación que se hace mucho más grave cuando entra en consideración el hecho que, por las propias características de los productores definidas por el propio Estado provincial mediante un modelo concreto de colonización, estaba claro que era virtualmente imposible que éstos por sus propios medios lograra una adecuada inserción en dichos mercados. Véase en este sentido el Capítulo 11 “Capital humano de la colonización”.

⁵⁴ Como señala la prensa provincial (La Reforma, 8/1/1993), a comienzos de los '90 el equipamiento del parque industrial no se había completado. Pero incluso, durante 2005 se tuvo la oportunidad de visitar el predio donde las escasas obras realizadas estaban en un importante estado de deterioro. En este sentido, debe decirse que el recorrido se realizó acompañado del Gerente General del organismo, quien se había fijado como un objetivo personal reacondicionar el tanque de agua del Parque, así como algunos edificios contiguos porque veía “inadmisibles el estado al que se habían dejado caer las cosas”.

precariamente por la improvisación y la urgencia. La construcción del galpón de frigo-empaque, instrumento clave para la comercialización de la producción local, fue improvisado en unos cuantos meses luego de haber conseguido un puesto de venta en el Mercado Central de Buenos Aires motivo por el cual se señalaba “Que es necesario contar con la obra terminada y en condiciones de operabilidad hacia mediados de Diciembre que es la fecha de madurez de la primera fruta (...)”.⁵⁵

Finalmente, hubo otros dos tipos de bienes intangibles en que las expectativas de provisión por parte del EPRC eran razonables y que debieron ser cubiertos por la institución en su rol de organismo de desarrollo: un área de investigación y un sistema de extensión agrícola adecuados. Las evidencias de diverso tipo recogidas en el terreno muestran claramente que, tras un breve período de funcionamiento más o menos regular, fueron decayendo para desaparecer por completo con el cambio de política pública en los años '90.

5.1.1. La extensión agrícola

En el marco de una institución como el EPRC, la actividad de extensión agrícola constituye el mecanismo por excelencia de asistencia y transferencia de conocimientos desde el ámbito de su creación al de la aplicación concreta. En el caso aquí estudiado, dos cuestiones vienen a subrayar especialmente la importancia de su papel: en primer lugar, las características propias de una actividad tan sensible a los cambios en los mercados o la innovación tecnológica como la fruticultura hacen que los productores deban contar con un importante soporte de técnico y de información. En segundo lugar, en el marco de las características asumidas por el “capital humano” con el que contó la colonización, analizado en un capítulo anterior, dicha importancia se ve, evidentemente realzada, dada la necesidad de acompañamiento de su actividad demostrada por los chacareros afincados en la zona.

Sin embargo, a juzgar por la información recogida durante el trabajo de campo, la experiencia en el caso aquí estudiado parece haber sido bastante diferente. Podría decirse que la extensión agrícola no constituyó un “bien intangible” aportado eficientemente por el EPRC a los colonos salvo, quizás, excepciones muy concretas⁵⁶ y acotadas en el tiempo. Las entrevistas realizadas permitieron detectar al menos dos cuestiones relacionadas con los déficit en este sentido:

⁵⁵ Expediente 495/84 del EPRC. La misma urgencia se pone de manifiesto en una nota -fecha en 25 de Mayo en Agosto de 1984- enviada por el entonces Gerente de Producción, Ing. R. Giai al Presidente del organismo en esa fecha, Sr. R. Campagno.

⁵⁶ Las entrevistas realizadas, señalan la realización de alguna charla de técnicos del INTA en la zona, o la realización de algún pequeño curso, pero en ningún caso señalan que estas actividades fueran habituales o sostenidas en el tiempo.

- Un primer aspecto a destacar está relacionado con la cantidad y formación de los técnicos que en algún momento desempeñaron alguna función en la oficina de extensión del EPRC. En efecto, si más allá de las variaciones en cada momento histórico, las personas afectadas a dicha oficina no han pasado de “dos o tres técnicos”⁵⁷, el tipo de formación con que han ingresado los mismos no ha sido, por lo general, la más adecuada para dicha función. Formados generalmente en la Universidad de La Pampa no han tenido un conocimiento en profundidad de los temas frutícola y hortícola. “(...) los técnicos de acá no tenían experiencia frutícola por ejemplo [R.G y N.A.] conocían lo de acá, cuando vos no conocés cosas de afuera, no sabés a qué altura estás, entonces, no tenían información de “vanguardia”⁵⁸

Incluso la persona entrevistada, quien se ha ocupado con exclusividad de la cuestión desde su ingreso en el Ente a mediados de la década de 1980 manifestaba en relación con su propia experiencia en ese sentido: “(...) yo entré muy pichón en el Ente, digamos que sin formación, mucho menos de extensionista, durante muchos años me fui haciendo una idea gracias a los profesionales que tenía al lado, durante muchos años, uno se va formando (...)”⁵⁹

- Un segundo cuestión que, desde nuestra perspectiva ha condicionado la oferta de ese servicio por parte del EPRC han sido las características de la tarea llevada a cabo. Tanto los chacareros entrevistados como el propio técnico extensionista coincidieron en señalar que durante la visita a la chacra se hablaba acerca de la poda o las curas a realizar a las plantas.

En particular, aquellos chacareros de menor capacidad económica entrevistados destacaron esta presencia señalando que “viene un técnico del Ente en el tiempo de la poda, de la cura, del control de la *carpocapsa*, en el invierno sobre todo....y dice se hace esta poda... este trabajo... ellos dan un apoyo si usted no sabe (...)”⁶⁰. Resulta sorprendente

⁵⁷ Entrevista a M. E., 25 de Mayo, Marzo de 2005.

⁵⁸ Entrevista a M. E., 25 de Mayo, Marzo de 2005. en el caso de las dos personas nombradas por el técnico extensionista se trata de dos ingenieros que trabajaron durante algunos años en el EPRC. Durante el último trabajo de campo se tuvo la oportunidad de mantener sendas conversaciones informales con ambos –uno de ellos ocupaba en ese momento un importante cargo político en la capital provincial-, a lo largo de las cuales se corroboraron muchos de los extremos señalados por el entrevistado. La fruticultura y la horticultura sólo constituyen materias accesorias en la formación de los ingenieros agrónomos en esa Universidad. La carrera se orienta, lógicamente, a las actividades relacionadas con la actividad más generalizada en la provincia, la agricultura –cerealista o forrajera- de secano.

⁵⁹ En este sentido debe señalarse que, desde la primera entrada al campo, la oficina de extensión siempre estuvo ocupada por una única persona que fue oportunamente entrevistada. Resulta evidente que es la persona que ha desempeñado la función durante muchos años puesto que reconocida tanto por otros técnicos como por los chacareros como “el” extensionista.

⁶⁰ Entrevista a M.E., chacarero. 25 de Mayo. Febrero de 2005. Debe señalarse también que, si en algunas de las entrevistas la referencia a la llegada del técnico se hizo en presente, en otras –como la realizada al Sr. G.D., también chacarero. el tiempo utilizado es el pasado, dejando entender que esas visitas ya no se realizaban al momento del trabajo de campo (2005). Por otra parte en mientras en el primer testimonio la visita se planteaba como una ayuda, en el segundo se lo hacía en como un control al señalar 2(...) venían

en este sentido que, varios años después de afincado en una chacra, su propietario continúe requiriendo consejo acerca de tareas tan básicas y rutinarias como las mencionadas, lo que permite pensar en la falta de un objetivo claro de las visitas que parecen haber tenido, al menos durante los últimos años, un carácter sobre todo formal.

En todo caso, desde nuestro punto de vista, como queda expuesto en los capítulos anteriores existían en la zona necesidades más acuciantes –como la provisión de información técnica sobre nuevas variedades o mercados, la generación de incentivos para la consulta por parte del productor o el trabajo en grupo, etc.- que, sin embargo no fueron cubiertas y ello queda bien reflejado en la descripción que de su tarea realiza el técnico entrevistado: “(...) es más bien una extensión tranquera adentro... vamos a ver como anda la *carpocapsa*, como podamos, como fertilizamos, como manejamos el riego... sacamos los números de la chacra, los costos...bueno, pero no una extensión un poquito más allá de la comercialización por ejemplo, yo ahí nunca me metí, porque no sabía (...)” y continúa diciendo “(...) más que por ahí extensión era un asesoramiento técnico. Porque la extensión implica, digamos, un poco más social, apuntar también a lo social, a la familia rural, a tratar de contener la familia rural dentro de la chacra y que no se les vayan y todas esas cosas (...)”.

- Finalmente, un problema que nuevamente aparece aquí es la falta de continuidad. Los cambios en la política pública, especialmente en la primera mitad de los '90, y la reorientación de la institución hacia nuevas funciones, trajeron aparejado que ese vínculo con los colonos también se cortara y se dejara, en los hechos, de proveer el servicio⁶¹. En ese sentido señalaba el técnico extensionista antes citado: “(...) después, en la década del 90 pasé mucho más tiempo en la oficina que en el campo, muchísimo más tiempo en la oficina que en el campo, se decidió no salir tanto a las chacras, que los chacareros se arreglen solos, entonces bueno, el extensionista está para algunas cosas puntuales (...) pasa que tampoco tenían claro lo que querían, había una idea de que ya la fruticultura no..., digamos, estaban como desesperanzados, de que no valía la pena seguir apoyando (...)”⁶²

Cabe señalar en este sentido que esa situación también derivaba de la falta de incentivos recibidos por el propio extensionista. La falta de personal para cubrir toda el área, la falta total de recursos, el creciente estado de abandono de las chacras hacia el final del período, son todos aspectos que acentuaban el desaliento, tanto del productor como del extensionista para relacionarse y solucionar problemas en forma conjunta.

técnicos del Ente, a ver cómo era el manejo de la fruta... explicaban el manejo de la poda o las plagas que habían... una o dos veces por año...tenían al flaco Millán...él era el que se encargaba de esas cosas (...)”

⁶¹ Para comprender realmente el significado de lo que señalamos resulta importante recordar lo comentado en el capítulo sobre políticas públicas en relación con que sólo seis años antes, en 1984, el gobierno provincial había realizado una gran inversión para impulsar una “gran plantación” frutícola en la zona. En ese contexto pueden observarse claramente la magnitud de los cambios en la política pública en el término de pocos años y el impacto que ello podía tener en la zona.

⁶² Entrevista a M. E., 25 de Mayo, Marzo de 2005

5.1.2 La investigación y transferencia de conocimientos

La Estación Experimental del Ente Provincial del río Colorado (Figura 10.9), resulta un caso interesante y muy ilustrativo de las problemáticas que ha debido enfrentar el organismo. Falta de continuidad, éxodo temprano y permanente de personal cualificado, importante influencia de las decisiones políticas, son todos factores que conspiraron pronto para que la misma.

Creada en 1962 para anticipar la experimentación y aclimatación de los cultivos, dando así una “base firme y necesaria a la extensión agropecuaria”⁶³, tuvo una trayectoria muy breve de actividad sostenida. En ese sentido, el responsable de la oficina en momentos de la realización del trabajo de campo resumió muy claramente los inconvenientes de ese departamento: “La actividad fue entre 1966 y 1973 y después cada vez menos. En el 66 se fueron prácticamente los cuatro ingenieros que había acá. En el ‘66 vinieron muchos, pero que han estado muy poco tiempo, aunque con muchas ganas de hacer las cosas. Estaban poco tiempo por problemas políticos, de poco apoyo, por falta de las autoridades máximas de dejar que esto tuviera una continuidad en los distintos ensayos, estudios de suelo, que el laboratorio se equipara....”⁶⁴

Figura 10.9. Estación experimental agrícola del EPRC. a) y b) imágenes del laboratorio, c) imagen exterior del edificio, d) imagen de edificio anexo abandonado



Fuente: Elaboración propia (trabajo de campo, 2005)

Al igual que en el caso de la oficina de Extensión agropecuaria, el éxodo de profesionales de la Estación experimental hizo que la misma finalmente terminara siendo

⁶³ EPRC (1962)

⁶⁴ Entrevista a E. Richter, técnico de laboratorio de la Estación Experimental. 25 de Mayo. Marzo de 2005. Se trata de un técnico con amplio conocimiento de la situación. Su ingreso como ayudante de laboratorio en esa Estación se produjo en el año 1966.

operada por quienes habían llegado para realizar tareas como técnicos de laboratorio, personas que, por otro lado, tampoco venían con una formación acabada. En ese sentido señalaba el técnico entrevistado: “Aprendí con la gente que estaba, un ingeniero agrónomo, un farmacéutico, un técnico químico... así que recibimos adiestramiento de ahí y más adelante cuando ya no estaba la gente esta, me dijeron te vas a tener que hacer cargo porque Schwaiker⁶⁵ se fue a otra área (...)”

En pocas palabras, los dos últimos ejemplos ofrecen suficientes evidencias para constatar la falta de un sólido aporte técnico por parte del EPRC en el marco del proyecto colonizador emprendido. Las extensas entrevistas realizadas en ambos casos, han puesto de manifiesto una larga lista de problemas en las actuaciones desde el punto de vista técnico que reflejan desde falta de conocimientos técnicos hasta falta de coordinación entre las oficinas de la institución o simplemente toma de decisiones técnicas sin suficiente base empírica para ello. Todos aspectos que no pueden ser obviados a la hora de evaluar el fracaso del proyecto.

5.2. Desde el punto de vista de la incrustación (*embeddedness*)

La gestión de áreas de regadío requiere de la acción complementaria de los funcionarios públicos y aquellos que son quienes reciben el servicio, toda vez que si la complementariedad crea el potencial para las relaciones sinérgicas, ésta solo se pone en marcha cuando se crea la base organizacional mediante el involucramiento de los actores públicos y privados en proyectos concretos (Evans, 1997)

Desde este punto de vista, tres han sido los obstáculos más importantes a la interacción EPRC-colonos detectados durante la investigación: la falta de amplios canales de interacción abiertos a las propuestas “desde abajo”, la debilidad de la estructura de incentivos a los funcionarios para comprometerse en el proyecto y, principalmente, la falta de estructuras organizativas intermedias de colonos que, como sucede en otras áreas de regadío, constituyen el principal vehículo para la articulación de los intereses de los productores con los funcionarios. Las carencias en ese sentido, limitaron la interacción a puntos concretos de contacto, impulsando formas individualistas de participación que, unidas al predominio de las relaciones políticas verticales en el seno de la organización crearon un terreno fértil para prácticas cercanas al clientelismo político.

5.2.1. La representación de los colonos en el directorio del EPRC

Como hemos visto más arriba, el ámbito más de interacción formalmente institucionalizado entre EPRC y colonos de regadío ha sido la figura del “director colono”. Sin embargo, la forma de elección del director, la baja representatividad proporcional en ese cuerpo, la escasa relevancia de las temáticas tratadas, así como la subordinación

⁶⁵ Ingeniero responsable hasta ese momento de la Estación.

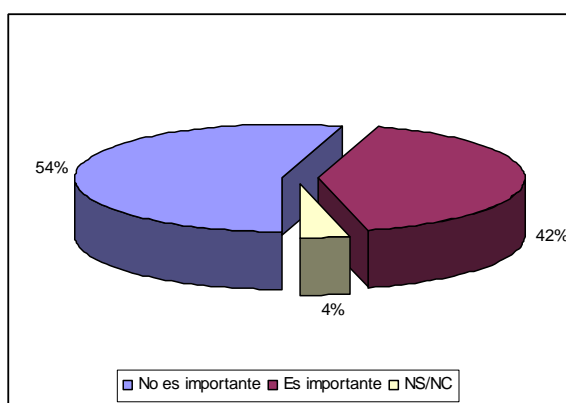
predominante a los lineamientos políticos del gobierno provincial han creado siempre, evidentemente, muy poco incentivo para constituirlo en un canal de vinculación con el organismo.

A ello se ha unido el hecho –frecuente como se ha visto en el capítulo anterior- de que la falta de organización de los propios colonos les ha impedido, durante extensos períodos de tiempo no contar con un representante en el directorio. En este sentido, la valoración que los mismos realizan de la situación en las entrevistas realizadas da cuenta claramente de la importancia asignada por los mismos

Sin embargo, el trabajo de campo fue muy revelador en el sentido que permitió constatar que el cargo de director colono no ha estado exento de disputas. Y ello por al menos dos tipos de motivos: en primer lugar, porque la “intromisión” del gobierno a la hora de la elección derivada de las características de la Ley de colonización antes comentadas, constituye un importante elemento de distorsión. En segundo lugar porque, vaciado de contenido y en el marco de una creciente pauperización de los colonos, se transformó con los años en un puesto apetecido por sus propias características, en particular aquella relacionada con el salario.

Todo ello terminó finalmente por desincentivar a los colonos a la hora de participar en las elecciones pero, sobre todo, a descreer en la figura de su representante, algo claramente reflejado en las encuestas realizadas.

Figura 10.10. Importancia dada por los colonos a la falta de representación en el EPRC durante la última década



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

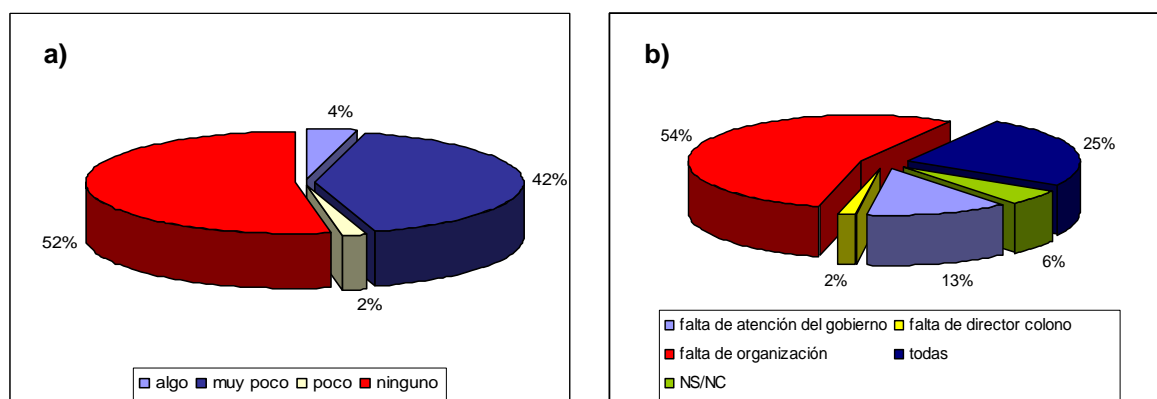
A la pregunta acerca de si considera que la falta de “director colono” durante los últimos diez años aproximadamente lo ha perjudicado, la respuesta mayoritaria fue negativa -54% de los casos- a lo que se puede agregar otro 4% que no supo dar una respuesta en relación con ello (figura 10.10). En pocas palabras, lo que ello viene a señalar

es una predominante sensación de que su representación en el directorio nunca ha tenido trascendencia en relación con la solución de sus propios problemas.

Ello ha afectado, evidentemente el poder de los chacareros para plantear sus problemáticas y ser escuchados en la instancia de toma de decisiones del organismo – *empowerment*- y así lo reflejan en las respuestas dadas en las entrevistas realizadas. En efecto, consultados sobre su opinión en relación con el poder de decisión en el EPRC, más de la mitad -52% de los consultados- respondieron que no tenían ninguno, en tanto que otro 44 % respondió “poco” o “muy poco” (figura 10.11a) En otras palabras, en el momento de realización del trabajo de campo en 2005, un escaso 4% creía aún en su capacidad de tomar decisiones en el seno de la dirección del EPRC.

Pero, por otra parte, todo ello trajo aparejado, además, un fuerte desincentivo a la formación de asociaciones para lograr esa representatividad en el directorio del organismo. A la pregunta acerca de las causas del escaso poder de negociación, los entrevistados siguieron dando escasa importancia a la falta del director colono –sólo un 2% de las respuestas- pero sin embargo más de la mitad aludió a la falta de organización de los chacareros -54%- (figura 17.9b).

Figura 10.11 Poder de negociación de los colonos frente al EPRC



Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo (2005)

A pesar de lo curiosas y hasta contradictorias que pudieran parecer esas respuestas, adquieren su lógica si se las interpreta en términos de la falta de legitimidad del papel de director colono derivado de las características antes señaladas y de su escasa representatividad entre los colonos derivada a su vez de la falta de participación en las elecciones de representantes.

Se trata, por lo tanto de un proceso que puede ser descrito como un “círculo vicioso” en que la falta de apertura de canales de participación desalienta la organización y ésta última impide la apertura de canales de participación.

5.2.2 La falta de estructuras organizativas intermedias.

Una de las cuestiones de mayor trascendencia desde el punto de vista de la organización institucional y que, desde nuestro punto de vista, más habrían afectado las carencias experimentadas por la interacción público-privada en el regadío del Alto valle del Colorado, ha sido la falta de organizaciones intermedias con cierta permanencia a lo largo del tiempo, capaces de articular los objetivos oficiales y los intereses de los colonos. El tipo más característico de toda zona de regadío en cualquier parte del mundo y que más se hecha en falta en el territorio aquí estudiado es la figura de los “consorcios de regantes” que, bajo diversas fórmulas organizativas, se encargan de la administración y gestión del sistema de regadío.

Se trata de un aspecto incluso sorprendente, puesto que el Alto valle del Colorado es el único espacio que no posee al menos una organización de este tipo, constituyéndose en una singularidad -también desde este punto de vista- en el contexto del regadío norpatagónico. En todos los demás sistemas de riego de la región, la provisión del servicio de agua y drenaje, y de mantenimiento y operación de los sistemas, ha sido entregada a los colonos organizados en consorcios siendo complementada por la acción del Estado, que se ocupa por lo general de las obras de cabecera, las boca-toma o las redes troncales.⁶⁶ Incluso en espacios contiguos al área estudiada –Catriel, Valle Verde y Peñas Blancas- en los que no ha habido promoción estatal de ningún tipo, ni existen agencias de desarrollo del tipo del EPRC, se hayan conformado consorcios de regantes (Peri, 2004).

Sin lugar a dudas, es posible atribuir dicha ausencia a la falta de iniciativas por parte de los propios colonos y su escasa tendencia al trabajo cooperativo estudiado en el capítulo anterior. Un claro indicio de ello lo constituye el hecho de que a lo largo del trabajo de campo no fue posible encontrar un solo documento o testimonio que permitiera constatar algún tipo de iniciativa en este sentido por parte de los chacareros⁶⁷.

Sin embargo, esa es sólo la mitad de la historia porque, tal como fuera planteado en las hipótesis de este trabajo, la otra cara de la moneda descansa en la estrategia seguida por el principal motor del proyecto, el EPRC, a la hora de impulsar ese tipo de organizaciones.

Como se señaló durante la discusión teórica inicial, el estilo de intervención de las instituciones públicas en el marco de proyectos de desarrollo puede dar lugar a resultados

⁶⁶ La experiencia en cuanto a la formación de estas agrupaciones en el norte patagónico, es diversa, y existen tanto casos en que el impulso de formación ha sido desde “arriba”, como en la mayor parte de los casos en la provincia de Río Negro—en el marco de descentralización y transferencia de funciones a los niveles inferiores del Estado a comienzos de los ’90-, pero también hay experiencias de formación de consorcios con base en las relaciones sociales a escala local, como en el caso de la Corporación de Fomento del Río Colorado (CORFO) en el valle inferior del Colorado, que resultan mucho más interesantes desde la perspectiva de este trabajo.

⁶⁷ En este sentido, cabe señalar que la reticencia de los regantes a conformar consorcios de regantes y asumir así las responsabilidades asociadas a la función resulta un problema muy extendido también en el valle del río Negro, donde quince años después de comenzado el proceso de traspaso de los sistemas de regadío a manos privadas, todavía subsisten los problemas vinculados a los bajos índices de recaudación y a la dificultad para ‘consorciar’ a los productores de áreas más rezagadas” (Peri, 2004:37)

divergentes. Por un lado, su involucramiento directo en las actividades de los agentes económicos puede obstaculizar la formación de instituciones que les permitirían funcionar más eficientemente (Ostrom, 1991; Lam, 1994). Sin embargo, en otros casos (Moore, 1989; Evans, 1997) la formación de densas redes de relaciones sociales entre funcionarios públicos y agentes económicos en un sistema de regadío es la clave de la efectividad del sistema a escala local. Como señala W.F. Lam (1994), frecuentemente “el involucramiento directo de la burocracia estatal en las operaciones de los sistemas locales [de regadío] debilita el desarrollo de las instituciones colectivas de las que dependen los sistemas gestionados por los pequeños agricultores (...)” (Evans, 1997:183)

De ese modo, en nuestra historia se asemeja más al primero de esos argumentos. Así, no resulta demasiado arriesgado señalar que, por un lado, tanto el excesivo paternalismo implícito en la idea de “colonización social”, como la persistente precariedad económica, hayan llevado a los colonos a desentenderse de ciertas funciones, tales como la gestión y mantenimiento de la infraestructura de riego en la zona y, por otro lado, al EPRC a asumirlas como propias tanto para cumplir con esa “función social”, como para impedir el surgimiento de nuevos y mayores focos de conflictividad.

Importancia de los consorcios de regantes

La importancia que asumen estas organizaciones en el regadío deriva en el argumento que aquí seguimos de dos premisas de partida, discutidas oportunamente en el apartado teórico de este trabajo. La primera es la idea derivada del concepto de “coproducción” (Ostrom, 1996), acerca de que los ciudadanos pueden jugar un papel activo en la producción de bienes y servicios públicos que les afectan y que dicha producción puede realizarse de manera mucho más eficiente combinando esfuerzos públicos y privados que optando por producir todo en forma privada o todo en forma pública. Por otro lado, y yendo más concretamente al caso de la provisión de bienes públicos para el regadío, debe considerarse que, como señala Lam (1997), aún las más sofisticadas estructuras deben ser operadas por individuos y la forma en que los mismos trabajen unos con otros afectará significativamente el desempeño de la irrigación en su conjunto.

Las formas de nacimiento y las dinámicas de organización pueden variar según las características culturales, organizativas, políticas, etc. de cada lugar, yendo desde la simple provisión del agua de regadío y administración del sistema hasta funciones más complejas de “gobernanza” territorial en que se cruzan diversidad de intereses y formas de poder. Pero, en todo caso, algo puede afirmarse, constituyen un valioso instrumento para la puesta en marcha de procesos de interacción en el marco de un proyecto concreto.

Por un lado, la co-responsabilidad de los regantes por la administración del servicio de regadío exige un compromiso que dificulta la posibilidad de que los usuarios puedan desentenderse del uso responsable del mismo, de su mantenimiento, etc.

Pero, por otro lado, permite también legitimar los gastos que cada regante debe asumir por la utilización del agua al participar activamente en la elaboración y administración de los presupuestos y la consiguiente determinación del “canon de riego”⁶⁸. Esa legitimidad es la base, por ejemplo, del logro de menores índices de morosidad en el pago, haciendo por lo tanto más eficiente la operación del sistema. Como señala Graciela Peri (2004:81) en ese sentido, la puesta en marcha de consorcios en el Alto valle del río Negro ha provocado avances en la concientización de los productores puesto que “(...) en plena crisis frutícola el sector productor decidió no pagar impuestos y servicios, pero quedó firme la decisión que el canon de riego debía pagarse ya que el servicio lo prestan los propios productores” (Peri, 2004).

Finalmente, constituye un instrumento clave que permite a los propios agentes económicos abrir un nuevo canal de participación en la toma de decisiones. Un caso ejemplar en este sentido es el de CORFO, en el valle bonaerense del Colorado, donde los consorcios de regantes constituyeron redes de acción colectiva con participación explícita en la toma de decisiones, dando lugar a un verdadero sistema de organización democrática (La Arena, 21/09/1981).

En este caso, los consorcios de regantes no solo han constituido desde un principio la base de la organización productiva local sino que, la mediante la integración de un “Consejo Consultivo” conforman un verdadero vínculo de integración entre los productores y el organismo de desarrollo⁶⁹.

Intentos (frustrados) de formación de consorcios en 25 de Mayo

En 25 de Mayo, los consorcios de regantes estuvieron pensados en los proyectos desde su creación, al considerarse que “esta provincia, sin tradición de agricultura bajo riego, pero con grandes posibilidades de desarrollo de sus sistemas de riego, está en inmejorables condiciones para adoptar el sistema de los consorcios para la explotación de las aguas.” (EPRC, 1962)

⁶⁸ “Cada consorcio elabora su propio presupuesto de acuerdo a sus gastos e inversiones estimadas, teniendo en cuenta el canon a recaudar.” De este modo, el presupuesto es el que justifica el valor del canon y le da legitimidad, por lo que colocarle un valor estimativo bajo es no poder cumplir después con el servicio de obras y el mantenimiento adecuado.

⁶⁹ Se trataba de un caso ejemplar, por su funcionamiento, y muy importante para la zona aquí estudiada por su cercanía y porque existió la posibilidad de seguir el modelo de haber existido el suficiente interés. La información periodística del momento, da cuenta de que existieron contactos concretos entre dirigentes de CORFO y el EPRC, ampliamente difundidos por la prensa pero sin la suficiente repercusión entre los colonos.

Las sucesivas leyes de colonización también los han considerado como un elemento central en la organización de la actividad de riego en la zona. Tanto la Ley de Colonización Social -497/73- como la promulgada por el gobierno militar -858/78- y la de “Colonización Privada” -1670/95- consideraban como una obligación de los adjudicatarios “participar en los consorcios de regantes y camineros que se organicen (...)”

Si en el capítulo anterior, se tuvo la oportunidad de observar el modo en que una equivocada iniciativa estatal fallaba a la hora de impulsar la formación de una agrupación cooperativa, tampoco en este caso ese devenir entre políticas públicas de corte populista en algunos casos y autoritaria en otros a la hora de interactuar con los colonos permitió que el Ente Provincial del Río Colorado lograra impulsar eficazmente la formación de estructuras organizativas intermedias, sino que por lo general optó por el camino de asumir por completo la gestión del sistema⁷⁰.

En ese sentido, la investigación realizada permitió establecer dos tipos de actitudes por parte del EPRC a la hora de enfocar la problemática, claramente relacionadas con las diversas etapas en las políticas públicas estudiadas.

En la etapa de colonización social -1966-1976- y en la que se inicia con el retorno democrático -1983-1989- ello encontró justificación en las “precarias” condiciones de los nuevos propietarios y se resume bien en la siguiente frase de un documento “Por las tareas de promoción que realiza el Ente en la zona de 25 de Mayo, y la idea que prima en sus autoridades, de que en la primera etapa es necesario orientar a los agricultores para un más armónico desarrollo de la zona, La Pampa debe adoptar un sistema similar al de la provincia de Salta, donde la autonomía de los consorcios es restringida” (EPRC, 1962)

Sólo en 1979, más de una década después de haber dado comienzo al proyecto, la Intervención militar, en su intento de “racionalización” de la Administración, intentó dar un fuerte impulso a la organización de consorcios de regadío. Sin embargo, como se ha dicho, la fórmula fue la misma que en el caso del impulso de una organización cooperativa: una sucesión de “decretos” del Interventor del EPRC decidía la subdivisión del área de regadío en “distritos”,⁷¹ de riego poniéndolos bajo la responsabilidad de respectivos consorcios de regantes⁷². El resultado fue el previsible. Nuevamente un intento de implementación política “desde arriba”, carente de todo consenso social por falta de un proceso de discusión y negociación previo, los proyectos quedaron en el vacío y no llegaron a implementarse. Tal como suele suceder por lo general en los momentos de retorno democrático (Tendler y Freedheim, 1994), el de 1983 en Argentina, trajo consigo para la zona estudiada un renovado interés de las autoridades por estrechar los lazos con

⁷⁰ Debe decirse también en este sentido que, al momento del trabajo de campo, tampoco se pudo constatar la conformación de consorcios de regantes entre los empresarios ocupantes de las Secciones I y V de regadío.

⁷¹ Resolución N° 15/79 del Interventor del Ente Provincial del Río Colorado.

⁷² Resolución N° 37/79 del Interventor del Ente Provincial del Río Colorado.

los agricultores, en un renovado ambiente de “intereses compartidos” y, en un proceso de estancamiento de la zona, las autoridades no plantearon el traspaso de responsabilidades por la operación del sistema a los regantes.

Finalmente, las políticas neoliberales del Estado provincial en los noventa intentaron recuperar el proyecto de hacer más eficientes las instituciones, y emprendieron un nuevo intento por traspasar a los colonos la operación y mantenimiento del sistema de regadío. Así, en ese contexto, el boletín de prensa del gobierno provincial anunciaba que “(...) se formarán consorcios de riego en El Zauzal y su ampliación para realizar los trabajos de mantenimiento, la extensión y reparación de la red de riego y drenaje y que quedarán en manos de los consorcios para que –según el director del Ente- ellos mismo busquen una mayor eficiencia” (La Arena, 03/02/1991).

Algo que, en el marco de una alianza local Estado-chacareros que se deterioraba lenta, velada e inevitablemente, debido al profundo cambio en la política pública antes estudiado, se haría aún más evidentemente impracticable. Y ello quedó claro cuando sólo cuatro años después, profundizada la crisis productiva del área, el EPRC desistía de este cometido y optaba por la crítica directa a los chacareros al señalar que “(...) se establecieron cupos de limpieza, con el compromiso por parte de los colonos de efectuar la misma, además del desmalezado anual de la red primaria y secundaria del sistema, no cumpliéndose aún esta última actividad.

No sin cierto cinismo, y demostrando la profunda desconfianza que ahora caracterizaba la actitud del EPRC hacia los colonos, el mismo entrevistado continuaba señalando que “Cabe recordar que en esta gestión de gobierno estaba prevista la transferencia progresiva del servicio a consorcios de riego, aún no producido aunque ése es un objetivo a cumplir. Ello obedeció al convencimiento de que la actitud de los regantes en relación al cobro del servicio llevaría, en caso de transferencia del mismo, al paulatino deterioro del sistema, y a la no disposición del elemento fundamental para la producción en la zona, o sea el agua” (El Diario, 20/11/1995).

En realidad, la sola idea de la transferencia del servicio a los colonos en las condiciones en que se pretendía hacerlo, es decir, mediante la privatización y el retiro total del apoyo estatal, representaba un absurdo en ese momento toda vez que se pretendía trasladar a los chacareros el costo de operación y mantenimiento de las infraestructuras en un momento en que, debido al deterioro económico de la zona y al creciente alejamiento entre la órbita pública y la privada comenzaba un proceso creciente morosidad de pago en el canon de riego.

Las contradicciones internas de la institución, derivadas de su lógica política de acción, estaban servidas una vez más. Incluso, el nivel de incoherencia institucional derivada de la “fiebre privatizadora” del momento iba más allá, reflejándose en las

declaraciones de la máxima autoridad del EPRC, quien siguiendo las directivas de la política pública provincial señalaba que “además se planea la privatización de la Sección Primera del Sistema de Aprovechamiento Múltiple mediante la constitución de consorcios de riego” (La Arena, 03/02/1991), donde en ese momento había a lo sumo dos empresas en activo siendo el resto terrenos virtualmente inutilizados.

Pero para comprender realmente todo lo anterior, el aspecto clave desde nuestro punto de vista, ha sido que el EPRC no estableció las condiciones mínimas –la porción correspondiente al ámbito público en un proceso de complementariedad- para que el ámbito privado lograra involucrarse más en el proyecto mediante la conformación de consorcios de regantes.

Una vez dado el paso de llevar adelante la colonización social, un primer paso en este sentido tendría que haber sido lograr un anclaje mucho más profundo de los colonos, algo que no se logró, como se ha visto debido a los propios cambios de rumbo y a gruesos errores en la capacidad de asumir los objetivos planteados, así como a evidentes faltas en el cumplimiento de la normativa. Ejemplo de todo ello son las evidentes carencias de que adolecieron los primeros colonos en momentos iniciales y que provocaba que muchos de ellos desistieran⁷³.

También en relación con ello, otro aspecto de gran importancia en este sentido fue la incapacidad de asegurar la permanencia de los adjudicatarios en la zona, que originaba un elevado número de renunciaciones o traspasos de parcelas por parte de los adjudicatarios originales⁷⁴. Se trata de una cuestión de importancia desde este punto de vista puesto que, en primer lugar, no se lograba establecer un grupo social amplio en el seno del cual pudieran generarse vinculaciones sostenidas en el tiempo entre los individuos y factibles de ser institucionalizadas dando lugar a organizaciones como las comentadas. Pero, por otro lado, el hecho de que cada cierto tiempo se produjera una “baja” o un cambio en la persona a cargo de la chacra vecina, evidentemente actuaba como un desincentivo muy importante para quien tuviera la intención de permanecer allí definitivamente e integrar un consorcio de este tipo, pues no tenía por seguro que pudiera contar con aquel en el futuro⁷⁵.

⁷³ En una entrevista periodística (El Diario, 16/1/94), el propio presidente del EPRC, Héctor Holgado, señalaba que “(...) ‘al entregar la tierra emparejada y en condiciones de habitabilidad se daba como concluido el proceso de colonización, cuando realmente, a partir de ahí empezaba.’ Sin embargo se quedaba corto con esa declaración, puesto que como muestran varias de las entrevistas realizadas a chacareros, esas condiciones de habitabilidad eran escasamente cumplidas en el proceso. Muchas de las viviendas con las que supuestamente se entregaban las chacras, se construyeron sólo bastante tiempo después de adjudicada la tierra, con lo cual las condiciones de vida de los chacareros se veían notablemente afectadas. Prevén desarrollar en 1995 las primeras experiencias.

⁷⁴ Cfr. Capítulo 8: “El capital humano de la colonización”.

⁷⁵ Las notorias demoras en las entregas de títulos de propiedad, cuyas causas no han podido ser desveladas en el curso de esta investigación, ha sido un problema que actuado también en este sentido. Las causas de esas demoras no han podido ser desveladas en el transcurso de esta investigación. Aunque parecen obedecer a causas muy dispares –la falta o retraso en el pago de cuotas o cualquier otro tipo de irregularidades relativas al compromiso asumido inicialmente por el colono-, es posible señalar la incapacidad, para lograr acuerdos

Pero el verdadero problema del EPRC fue no lograr llevar adelante un trabajo orientado a involucrar suficientemente a los colonos en el proyecto. Como señala W. Lam (1997). La estrecha cooperación necesaria entre funcionarios públicos y productores para una puesta en marcha efectiva del regadío y, en particular, de arreglos institucionales adecuados para su funcionamiento no puede darse por garantizada. Por lo general, los costos organizacionales de inicio en orden a establecer reuniones, explicar opciones de políticas, o mediar en conflictos requiere un tiempo y esfuerzo sustanciales por parte de los funcionarios públicos. (Evans, 1997:187)

Así, por un lado, resulta necesario establecer un amplio arreglo de reglas para especificar la división del trabajo, para crear incentivos positivos para que las partes contribuyan con su esfuerzo, y para ayudarlas a mantener expectativas mutuas estables entre si. (Ostrom, 1996; Lam, 1997)

Por otra parte, la puesta en marcha de organizaciones de este tipo requiere procesos de capacitación más o menos prolongados y amplios que permiten a los regantes asumir desde la toma de decisiones económicas y administrativas de gestión hasta solventar las cuestiones técnicas propias del manejo de recursos y de la operación de estos sistemas. Como señala Peri (2004:25) para el caso de los consorcios de Río Negro, la experiencia en autoadministración y profesionalización es muy importante, con lo cual la capacitación de los consorcistas se transforma en un aspecto esencial de su organización.

Llegados a este punto, parece importante señalar que coincidimos con Lam (1997) en que si un productor puede obtener agua de un sistema, haya o no contribuido a su operación y mantenimiento, tiene pocos incentivos para contribuir. En el caso del Alto valle del Colorado, esa falta de incentivos provino de una doble vía. Por un lado, el EPRC ha asumido los costos de operación del sistema, eximiendo a los regantes por completo de esa responsabilidad, pero por otra parte, el no pago del canon de riego no implica el corte del servicio o alguna otra sanción de gravedad.

En otras palabras, no sólo no ha habido una división del trabajo claramente establecida entre el ámbito público y el privado, sino la provisión universal y garantizada de un servicio en una relación en la que el regante se limita a asumir una actitud pasiva. Como consecuencia de esos fallos en la interacción público-privada, en el caso del Alto valle del Colorado, los regantes han sido poco más que meros espectadores de la puesta en marcha y gestión del proyecto. Y en ello puede decirse que el propio organismo de desarrollo tuvo una importante responsabilidad al no crear los incentivos adecuados ni los canales necesarios para la participación de los chacareros en la toma de decisiones.

EPRC-colonos con el objetivo de regularizar estas situaciones adecuadamente, salvando así una cuestión crucial en todo proceso colonizador.

Las consecuencias inmediatas de todo ello pueden resumirse en dos cuestiones: en primer lugar, una falta de compromiso y la afirmación de la idea de que la operación, administración y mantenimiento de los canales era una tarea propia del ámbito público.

Pero por otra parte, tuvo también unas consecuencias prácticas de gran trascendencia, puesto que esa falta de un compromiso real con el proyecto y de un sistema de reglas y sanciones claro y coherente, derivó en una fuerte y generalizada acumulación de deudas por canon de regadío que comenzó a ser visto más como una carga que como el pago de un servicio o la contribución al mantenimiento de un sistema utilizado por todos⁷⁶.

5.2.3. Incentivos de los funcionarios del EPRC y cooperación “público-privada”

Los trabajos de campo realizados permitieron detectar un último aspecto problemático en las posibilidades de interacción EPRC-colonos relacionado con la debilidad de la “estructura de incentivos” de la institución a la hora de impulsar a sus funcionarios para adoptar un compromiso con el proyecto.

Como se ha discutido en el apartado teórico, la ineficiencia del sector público suele ser atribuida, entre otras cuestiones, al hecho de que frecuentemente descansa en un sistema de incentivos que envía muy pocas señales a los funcionarios acerca de su rendimiento. En otras palabras, frecuentemente la burocracia pública le da a sus trabajadores pocas razones para prestar atención a las personas que están sirviendo en el marco de un proyecto concreto. (Evans, 1997:196).

En el caso del EPRC esa situación presenta matices que se relacionan con la posición que un determinado funcionario tiene en la organización, puesto que, en cada caso, los mecanismos de ingreso a la institución siguen canales diferentes al tiempo, que su horizonte vital en la institución también varía y ello termina condicionando así el papel que cada funcionario juega en el marco de la organización. Las “lealtades” que genera el ingreso a la misma a través de la estructura política, -dependiente del grado de confianza con la cúpula del partido gobernante-, o a través de una vacante de acceso a la Administración pública no se orientan, evidentemente, en el mismo sentido. Del mismo modo, el “horizonte” o carrera que se plantea un cargo político, un técnico cualificado, o un técnico no cualificado dentro de la institución es también diferente, y todo ello afecta necesariamente la relación que se establece con la misma.

⁷⁶ La cuestión de la acumulación de deudas por falta de pago del canon de riego es un problema complejo que obedece a diferentes causas. La justificación más habitualmente escuchada en las charlas con los colonos ha sido la imposibilidad del pago debido a las dificultades económicas. “Por los problemas que tuvimos con las heladas consecutivas en los años 1992, 1993, y 1994 (...) no abonamos al Ente la cuota en concepto de canon de riego (que es de 60 pesos por hectárea), de modo que ahora, en 1995 se nos acumulan cuatro años de deuda, pero cabe destacar que en los años de emergencia agropecuaria el Ente no facturó ese impuesto (ya que sostienen que no tenían en esa época personal idóneo para tal tarea) y tal vez eso nos desorientó un poco a nosotros; la cosa es que ahora nos llegaron todas las facturas juntas, y eso también es una deuda considerable (...)” (El Diario, 1/07/95).

En pocas palabras, podría decirse que los objetivos de carrera dentro del organismo se cruzan con los incentivos existentes en cada caso para comprender el tipo de compromiso asumido por lo general por los empleados en diferentes puestos del organismo.

Una primera diferenciación útil para este análisis es aquella que distingue entre cargos “políticos” –presidente, directores y gerente general- y “técnicos”. Entre éstos últimos diferenciaremos además entre aquellos especializados, es decir, quienes cuentan con una carrera universitaria –por lo general una ingeniería civil, en agronomía, hidráulica o de otro tipo- y aquellos cuya formación es básica –tienen formación secundaria o cuentan con alguna formación técnica- muchos de los cuales han recibido incluso la formación relacionada con su función dentro del organismo. Aunque por diversos motivos en cada caso, a juzgar por la información recogida durante el trabajo de campo, podría decirse que la estructura de incentivos de los funcionarios –tanto políticos como técnicos- para comprometerse con el proyecto en su conjunto y con el buen desempeño de la zona ha sido por lo general escasa.

- Los funcionarios que integran la estructura política: presidente y directorio constituyen un claro ejemplo de ello, aunque con matices en cada caso. Los directores tienen un horizonte temporal limitado a dos años en el cargo. Este período relativamente reducido no les permite, evidentemente, entrar en estrecho contacto con la zona, y ello se acentúa por el hecho que por lo general no son de la zona y porque tampoco viven ahí durante su mandato.

Se trata, por lo tanto, de un colectivo cuya realidad termina siendo bastante alejada de la vida cotidiana local y su contacto con los agentes económicos locales es mínima o inexistente. Por el contrario, la relación de estos funcionarios con el partido provincial es muy estrecha. De algunas de las entrevistas realizadas, se desprende incluso que el acceso al directorio del EPRC por parte de aquellos directores que no representan ni a la CGT ni a los regantes, suele ser frecuentemente resultado del buen desempeño en la política local en algún otro pueblo de la provincia alejado de la realidad de la zona de riego, o la compensación por los servicios prestados a algún miembro del partido “necesitado” de una solución económica coyuntural, etc. Pero incluso en el caso del representante de los regantes, la dependencia del poder político se hace muy fuerte toda vez que aquellos no eligen directamente a su representante en el directorio sino que proponen una terna de candidatos cuya elección depende finalmente del gobernador de la provincia.

Las palabras de un ex director representante de los colonos entrevistado durante el trabajo de campo ponía así de manifiesto todo lo anterior: “(...) lamentablemente, en ese entonces los miembros del directorio y no es el ánimo de desmerecer a nadie, era gente incompetente. No le va ni le viene. Estaba un director por la CGT el otro no me acuerdo... por los gremios... estaba otro hombre que era un productor que ya le remataban la casa ahí

por Bernasconi, por esa zona y, acostumbrado a trabajar con el tractor y la cosechadora, no... lo habían puesto ahí pagando un favor político. No se si pagando un favor político, dándole una mano. Yo no estoy en contra de que se le de una mano a nadie (...)”⁷⁷

Todo ello establece importantes obstáculos para involucrarse realmente en las problemáticas del día a día local, a lo que se suma el hecho que la lógica política por la que ingresan en la organización hace que las problemáticas locales también sean filtradas por esa misma lógica.

Es falta de involucramiento sumado al hecho de que, además de ser designados, pueden también ser “removidos libremente por el gobernador de la provincia”⁷⁸ termina por provocar que, el principal incentivo de estos funcionarios sea la permanencia en el puesto de trabajo en unas condiciones relativamente convenientes, y el requisito para ello es cumplir con una rutina básica de asistencia a reuniones, y cumplimiento de las diversas formalidades inherentes a su papel en la institución.

- Los técnicos cualificados constituyen un caso significativo en relación con lo que venimos diciendo, puesto que han sido la parte que más ha jerarquizado el capital humano del EPRC constituyendo al mismo tiempo uno de los más importantes problemas que ha afrontado la institución. El incesante tránsito de este tipo de técnicos especializados quienes, luego de permanecer un tiempo más o menos prolongado se marchaban en busca de un destino más adecuado a sus necesidades ha afectado la posibilidad de internalizar ese capital humano en la institución y, por otro, afectar la propia continuidad interna del trabajo dentro de las gerencias.

Si el éxodo de ingenieros y demás personal especializado ya se dejaba sentir a principios de los años '60⁷⁹, la decisión de trasladar sus puestos de trabajo a 25 de Mayo en la década de 1980 hizo que esa situación se acentuara aún más, al punto que terminó por hacerse moneda corriente en la misma hasta la actualidad, como se ha visto al analizar más arriba su estructura organizacional.

⁷⁷ Entrevista al Sr. S.C., 25 de Mayo, febrero de 2005. Evidentemente se trata de una argumentación cuya contrastación resulta imposible, puesto que los “tratos de favor” son procesos imposibles de verificar fehacientemente, pero en todo caso, puede decirse que es un argumento muchas veces escuchado durante el trabajo de campo y muy creíble si se considera la forma en que son elegidos estos funcionarios. Lo mismo sucede con la apreciación de que los mismos son “gente incompetente”. En este sentido, aunque se solicitó en su momento en las oficinas del EPRC, no se tuvo la posibilidad de acceder a un listado completo de los directores y su profesión, ocupación o formación. De cualquier modo, queda claro que no era la capacitación o experiencia relacionada con el regadío un requisito necesario para ser elegible, algo que ni siquiera está previsto en la Ley 490/73 que reglamenta el carácter de esta función. Finalmente, cuando el entrevistado se refiere a Bernasconi, hace alusión a una localidad del oriente provincial, y en ese sentido, refuerza la idea de que la experiencia de la persona citada se limita a agricultura de secano.

⁷⁸ Ley 490/73, Cap.3, Art.8.

⁷⁹ Un documento de circulación interna del organismo (EPRC, 1981), señalaba que ya desde 1962 “se van sucediendo una serie de hechos que originan permanentes cambios de autoridades y una real sangría en los niveles técnicos altamente capacitados, con experiencia adquirida en el mismo lugar de los trabajos y cuya formación, en la mayoría de los casos, ha costado la Provincia.

Una primera cuestión a tener en cuenta en este sentido es que 25 de Mayo ha constituido durante la mayor parte de su historia un espacio de frontera, aislado y con unas duras condiciones de vida. Incluso en la actualidad constituye un pequeño centro urbano que no ofrece grandes posibilidades de desarrollo profesionales, menos aún, en la perspectiva de un EPRC muy deteriorado en su estructura. Un antiguo director de colonización describía de la siguiente manera las perspectivas que ese contexto ofrecía a los técnicos especializados que llegaban a la zona: “Los técnicos que llegaban... era muy difícil en aquel momento... medías las perspectivas cuando estabas ahí... el horizonte [profesional] era muy limitado y lejano en el tiempo... unido a la inestabilidad laboral por la sucesión de gobiernos y acusaciones cruzadas.... esas cuestiones en aquella época eran definitorias (...)”⁸⁰

Las entrevistas realizadas a funcionarios y ex-funcionarios del organismo muestran también que el paso por el EPRC frecuentemente ha sido considerado como un escalón en una carrera profesional cuyo destino final no ha estado justamente en 25 de Mayo. Para un número importante de profesionales, el EPRC constituyó la oportunidad de insertarse en el mercado laboral, adquirir experiencia –que en algún caso los llevó a colocarse luego en organismos de regadío de mayor importancia en el país- y, en muchos casos, poner un pie dentro de la Administración pública provincial.⁸¹

De este modo, aunque no puede decirse que hayan carecido totalmente de compromiso, si parece evidente que sus esfuerzos se han puesto en otro sentido, como prueban las entrevistas realizadas. Justamente dos técnicos que ha permanecido a lo largo de casi treinta años en la institución ponían de relieve durante las entrevistas ese éxodo sostenido de profesionales en el organismo. Así se expresaba el ingeniero R.R.: “(...) yo siempre digo que el que no mama ni quiere el proyecto tiene siempre la valija preparada... y esos se han ido todos... había muchos de esos....muchos técnicos... básicamente esperaban hacerse el 25 de mayo⁸² y no lo lograron hacer (...)”⁸³ “

En el mismo sentido, otro ingeniero entrevistado señalaba:“(...) hubo una etapa que fue cuando estaban los militares, o sea hasta el 83, que había muchos profesionales acá.. o sea Gil Acosta trajo muchos amigos de él, trajo mucha gente que vino y se radicó, yo a esa etapa la vi a lo último... cuando vino la democracia en el 83 empezaron las influencias políticas entonces que hicieron... muchos tipos que tenían al conocido político en Santa

⁸⁰ Entrevista al Ing. Alberto Martín. Santa Rosa, marzo de 2005.

⁸¹ En este sentido, durante las diversas estancias en la zona se ha tenido la oportunidad de constatar el destino en otras instancias de la Administración de la propia provincia de La Pampa como de otras provincias de varios de estos técnicos e incluso de entrevistar a dos funcionarios públicos que habían tenido un papel importante en el EPRC y actualmente lo tenían en el gobierno provincial. En este sentido, el destino ha sido siempre una capital provincial o ciudad con mejores oportunidades....

⁸² En el contexto del discurso del entrevistado, esa expresión, propia del lenguaje coloquial, adquiere el mismo sentido que “hacer la América”, utilizada en el caso de los inmigrantes que lograban un importante progreso en su forma de vida luego de desarrollar una actividad en los países latinoamericanos.

⁸³ Entrevista al Ing. R.R., 25 de Mayo, abril de 2005.

Rosa consiguieron lo que siempre quisieron: irse como empleado público a Santa Rosa. Ahí se produce un gran éxodo (...) lamentablemente todos los que han venido desde ingenieros civiles que han aprovechado... no estaban recibidos, pero que lograron entrar entonces en cuanto se recibieron se fueron a Santa Rosa. Ingenieros agrónomos, geólogos... la profesión que quieras... se venían acá pero yo decía que tenían la obsesión de (...) volver a la tierra prometida que es Santa Rosa... eso era para ellos el objetivo de pasarse unos años allá en el desierto y después...la cantidad es grande. Yo pienso que desde que yo estoy en el ochenta se han hecho esos casos...y, no menos de veinte profesionales⁸⁴.

En otras palabras, evidentemente la localización del proyecto y, sobre todo, el horizonte profesional que representaba el EPRC, no constituían incentivos importantes que indujeran a echar raíces en la zona a la mayor parte de los profesionales quienes, por el contrario, a poco de llegar, comenzaban a mirar hacia la capital provincial, el Alto valle del río Negro o incluso la Capital Federal. Y justamente por ello, ha resultado siempre muy complicado un real involucramiento en el proyecto y las problemáticas de la zona por parte de este segmento de profesionales.

Pero la institución en sí misma tampoco tuvo la capacidad de generar una estructura de incentivos adecuada a las necesidades de estos profesionales, ni la capacidad de retenerlos en un marco de características adversas como el descrito. Las propias dimensiones y estructura organizativa, pero sobre todo las dinámicas internas antes descritas –predominio de las lógicas verticales “abajo-arriba” de interacción, la politización por sobre la profesionalización del organismo, la escasa capacidad presupuestaria, la falta de oferta de capacitación permanente, etc.- han constituido, por lo general, graves obstáculos en este sentido. En ese contexto, el mayor empeño y compromiso con las funciones a desempeñar dentro del organismo bajo ningún punto de vista han sido un argumento válido para asegurar una carrera profesional, una mejora del nivel de vida, etc., y lamentablemente, el propio estancamiento de la zona, unido al desmantelamiento consciente del organismo tuvieron el efecto nefasto de acrecentar aceleradamente ese proceso de expulsión.

El cambio en la política pública en la década de 1990 sumó nuevos ingredientes a todo lo anterior, generando importantes cambios en la estructura de incentivos ofrecidos por la institución. En primer lugar, el proceso de fuerte achicamiento de funciones de la institución y el cambio de objetivos hacia la atracción de empresarios privados con muy escasos requerimientos hacia la institución, contribuyeron aún más a quitar sentido a la actividad de los técnicos. El nuevo modelo eliminaba prácticamente toda vinculación de éstos con los nuevos colonos, con excepción de algunas funciones administrativas básicas

⁸⁴ Entrevista al Ing. P.A., 25 de Mayo, febrero de 2005

como la aprobación de proyectos productivos⁸⁵, construcción de infraestructuras de regadío, etc.

La entrevista realizada a un ingeniero de una de las nuevas empresas instaladas permitió constatar esa falta total de conexión empresarios agroindustriales-EPRC. Al respecto, el entrevistado señalaba: “(...) lo único que hacemos es servir de vidriera, el Ente lleva mucha gente para ver lo que estamos haciendo pero no... nunca nos han convocado para nada” y proseguía diciendo “(...) básicamente el Ente es, por un lado, el contralor nuestro, ellos controlan que nosotros hagamos lo que tenemos que hacer (...) y lo que más nos vincula es el tema del riego básicamente (...)”⁸⁶

Sin embargo, aunque fueron los técnicos profesionales quienes en mayor medida acusaron el golpe toda vez que, a diferencia de otro personal menos cualificado desempeñan una tarea más difícilmente transferible a otras funciones dentro de la organización, la incursión de los nuevos agentes económicos abrió para algunos de estos profesionales una nueva perspectiva. Actuando según su propia lógica de mercado, los nuevos empresarios optaron por contratar a algunos profesionales cualificados del Ente en forma privada para tareas de asesoramiento⁸⁷.

Lamentablemente, por un lado, fue el propio organismo quien se vio perjudicado por un proceso que contribuía a erosionar aún más erosionada su base de capital humano derivada de la menor atención dedicada por estos profesionales a su tarea habitual, pero por otro y sobre todo, fueron los pequeños y medianos productores frutícolas, es decir, los más necesitados de la presencia y dedicación de estos técnicos.

- Finalmente los empleados de las categorías inferiores –técnicos con formación terciaria u otro tipo de personal de campo o administrativo- presentan también un horizonte profesional y vital diferente a los antes descritos, con lo cual su relación con el organismo y la actividad también es diferente.

De este grupo pueden destacarse tres características de gran interés para el proyecto:

En primer lugar, son los más “anclados” en el territorio, en primer lugar, porque llevan por lo general muchos años en el organismo dado que en algunos casos se trata de personas que se desplazaron a la zona para realizar tareas diversas desde el comienzo

⁸⁵ - Por lo general “mediatizada” por los cargos políticos.

⁸⁶ Entrevista al Ing. L.T. 25 de Mayo. Marzo de 2005.

⁸⁷ Paradójicamente, el mismo ingeniero entrevistado señalaba que “Al Ente le falta capacidad técnica... me parece mucho más confiable recurrir, cuando tengo una duda técnica a asesores que vienen... por ejemplo, si es alfalfa a un INTA (Instituto Nacional de Tecnología agropecuaria) de Anguil o un INTA de otro sector (Entrevista al Ing. L.T. 25 de Mayo. Marzo de 2005.). Anguil es una localidad pampeana sede de una de las delegaciones regionales más prestigiosas del INTA en temas de pasturas y forrajes.

mismo del proyecto y, en segundo término, por tratarse de descendientes de antiguos habitantes de la zona.

Por otra parte son, por las características de las funciones que desempeñan, quienes mayor contacto tienen con el día a día en la zona de regadío, transformándose así en una excelente correa de transmisión de la información necesaria para el buen desempeño de la institución. Por el hecho de haberse mantenido durante una gran cantidad de años en puestos técnicos intermedios pero de gran importancia como el mantenimiento de los canales de regadío, la estación experimental o el área de extensión, hace además que acumulen un conocimiento muy valioso. Siendo la cara más visible de la institución para los agentes económicos locales, se erigen en los funcionarios clave en la coordinación agricultores-EPRC -articulación de intereses mutuos, gestión del sistema de regadío, etc.-.

Finalmente, y quizás sea lo más importante, la toma de contacto con algunos de estos informantes clave permitió constatar que –a juzgar por los individuos entrevistados– manifiestan una importante dosis de apego y orgullo por la tarea desempeñada por más de dos e incluso tres décadas⁸⁸. En muchos casos, su relación con el EPRC no se limita a haber desarrollado una tarea específica, sino que incluso han aprendido a desarrollar la misma una vez incorporados a su puesto de trabajo.

En pocas palabras, la relación de apego con el organismo, con la zona y con el proyecto parece mayor que en otros casos y ello puede considerarse un incentivo importante para la toma de mayores compromisos en su función. Sin embargo, la historia ha sido muy distinta. Nuevamente el principal problema en este sentido proviene de la falta de incentivos que ofrece el organismo para la asunción de compromisos por parte de estos funcionarios.

En este caso, no se trata tanto del éxodo ni de la dependencia de lealtades políticas, sino que la falta de incentivos proviene de una diversidad de factores derivados de su posición. El desincentivo en este caso proviene sobre todo de su escaso poder de decisión en el marco de la estructura vertical de control jerárquico antes descrita, la sensación de no ser escuchado o no sentirse partícipe de los problemas. Un problema que se acentúa por la falta de capacidad operativa, muchas veces por falta de medios, acentuada desde mediados de los '90 en el marco del cambio de políticas públicas en la zona que dejó a la mayoría de estos funcionarios sin una tarea clara en el organismo.

⁸⁸ Ha resultado muy significativo en el contexto de esta investigación y, en particular, del trabajo de campo, el tiempo dedicado por algunos de estos técnicos en mostrar sus ámbitos de trabajo y la tarea realizada durante las entrevistas. En ese sentido, ha resultado invalorable la información y el apoyo mostrado por Coco Navarro, quien recorrió conmigo la totalidad del sistema de riego enseñándome al detalle sus características, el Sr. Richter quien con mucha satisfacción cubrió todas mis preguntas y me mostró palmo a palmo las características de “su” estación experimental, o Eduardo Millán quien se entregó a largas horas de diálogo en la descripción de cada una de las parcelas frutihortícolas de El Zauzal brindando una invalorable información acumulada en años como responsable de la extensión agrícola en la gerencia de producción.

6. Conclusiones del capítulo

Como conclusión del análisis realizado en este capítulo, puede decirse que, en términos generales, el contexto institucional que conformó el escenario de las dinámicas socioeconómicas locales en el Alto Colorado no tuvo la capacidad de favorecer, sino, antes bien, de dificultar el buen desempeño del territorio. En resumidas cuentas, pueden señalarse dos tipos de cuestiones en la base de ese problema: la debilidad del contexto institucional y las dificultades en la interacción entre las instituciones locales.

- En relación con lo primero, hemos destacado que ello resultaba paradójico, puesto que ningún otro municipio de la provincia ha tenido la oportunidad de contar con una institución de las características del Ente Provincial del Río Colorado. Sin embargo, esa debilidad se relaciona con el hecho de que, luego de un breve período inicial en el que se instalaron las primeras instituciones locales, no surgieron más que unas pocas organizaciones con trayectorias erráticas y dispares y ello debido, según se ha podido observar, a los siguientes factores:

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que, durante todo el período estudiado a la actividad económica local no dio lugar, a diferencia de lo sucedido en las demás áreas de regadío del norte patagónico, al surgimiento de instituciones intermedias relacionadas con la misma. De ese modo, el territorio durante el trabajo de campo se encontró que, más allá de los casos concretos estudiados en esta Tesis, el territorio carece de organizaciones tan importantes como cooperativas o cámaras de productores agrupaciones sindicales o consorcios de regantes.

En segundo lugar, puede decirse que a ello se sumaron las propias dificultades derivadas de la fragilidad y escasez del capital social local, comentadas en un capítulo anterior, una de cuyas principales consecuencias fue la de dificultar el surgimiento de cualquier tipo de institución relacionada con la organización del colectivo de chacareros. De esa manera, como se ha visto en el capítulo anterior, sólo destacaron dos de estas instituciones –la Cooperativa Comahue Ltda., y la organización sindical Colonos Unidos– ambas con trayectorias caracterizadas por la brevedad y por la sucesión de varios períodos de actividad e inactividad y que, de hecho, no se encontraban activas durante los diversos momentos de entrada al terreno.

Finalmente, a esa debilidad en el contexto institucional contribuyó también el hecho de que la institución más importante desde el punto de vista del desarrollo del regadío en la zona fue perdiendo peso a lo largo de los años y, definitivamente, durante los '90. De esa manera, los sucesivos “achicamientos” de la institución en términos de personal empleado en la misma, no fueron acompañados de una racionalización de su funcionamiento sino, por el contrario, de una pérdida creciente de funciones que fueron desdibujando su papel y su presencia en la zona.

Pero hay también otra perspectiva desde la cual observar las carencias institucionales a nivel local. En efecto, esa debilidad se puso de manifiesto también en la fuerte dependencia de las instituciones locales de las relaciones verticales con los niveles superiores de la Administración que le impidieron establecer políticas de una manera más o menos autónoma y consensuada a nivel local.

De esa manera, la insuficiente autarquía, sumada a los cambios en la orientación política señalados “desde arriba” y, en consecuencia, a los continuos reemplazos de los funcionarios en la presidencia del organismo, que intentaban imprimir sus propias ideas, por un lado, y “solucionar” los problemas de funcionamiento dejados por el funcionario anterior, por otro, afectaban también notablemente el funcionamiento del organismo.

Junto a ello, a través de las entrevistas realizadas los diversos informantes calificados han dejado claro que las continuas reestructuraciones en el esquema organizativo del EPRC, derivadas de ese mismo proceso, fueron creando, especialmente entre los técnicos, una sensación de falta de un rumbo definido y de pérdida del sentido de su propia función y de la del EPRC en el contexto local.

- En lo que hace a los problemas de interacción y coordinación institucional a nivel local, la atención se puso en dos tipos de cuestiones. Por un lado en las características asumidas por las dinámicas de interacción entre las dos principales instituciones locales –el Municipio y Ente Provincial del Río Colorado- y, por otro, en las relaciones entre éste último y los agentes económicos con los que debía interactuar, es decir, los pequeños chacareros frutícolas de El Zauzal y su ampliación.

Como se ha podido observar, la configuración administrativa se caracterizó por una por una rígida división de funciones y de ámbitos de acción cuya principal consecuencia fue una fragmentación de la realidad local en dos porciones, la urbana y la rural. Ello llevó, inevitablemente, tanto al EPRC como al Municipio a centrarse casi con exclusividad en sus tareas específicas, y con ello se perdió la oportunidad de generar sinergias, además de políticas públicas coherentes con los objetivos establecidos para la zona, a partir del trabajo conjunto de ambas instituciones.

Pero además, las relaciones entre municipio y EPRC, controladas ambas por el Partido Justicialista, que durante la mayor parte del período abarcado por esta investigación se mantuvo en el poder tanto en el gobierno provincial como en el local, se vieron inmersas en disputas políticas y rencillas internas que contribuyeron frecuentemente a elevar barreras a la comunicación y el buen entendimiento entre ambas instituciones, reforzando así la división de funciones antes mencionada.

Finalmente, las relaciones entre EPRC y colonos se vieron dificultadas tanto desde el punto de vista de la “complementariedad” como de la “incrustación”. En otras palabras

y, en parte, como consecuencia de todo lo anterior, las carencias en relación con ambos aspectos, dificultaron la puesta en marcha de procesos de cooperación basados en el compromiso entre la esfera pública y la privada o, más concretamente, entre chacareros, por un lado, y EPRC, por otro.

Si por complementariedad se entiende una división del trabajo entre el ámbito público y el privado en que ambos aportan eficientemente aquello que están más capacitados para hacer, pudo observarse a lo largo de los diferentes aspectos tratados en el capítulo que las dos partes fallaron en ese cometido. Desde el punto de vista de los chacareros, algunas veces por falta de iniciativa, y otras, por falta de capacidad económica y conocimiento. Desde el punto de vista del EPRC, fundamentalmente debido a las dificultades organizativas antes comentadas.

Desde el punto de vista de la “incrustación” o “*embeddedness*” se requería un fuerte compromiso con el proyecto colonizador por ambas partes, como única estrategia para solventar las debilidades que presentaba el panorama local desde el punto de vista productivo. Sin embargo, también en este punto la interacción público-privada presentó fuertes carencias.

Por un lado, las sucesivas reestructuraciones organizativas fueron quitando al Ente efectividad en su interacción con los chacareros y los cambios de políticas le fueron restando credibilidad en el conjunto de agentes económicos con los que debía interactuar. Por otra parte, la falta de canales de comunicación adecuados –cuyo más claro ejemplo es la falta de un representante colono en el directorio de la institución durante prolongados períodos de tiempo o la intervención del poder político en la elección del mismo- y la falta de organización de los chacareros en una institución representativa, dificultaba sobremanera la interacción, favoreciendo la búsqueda individual de canales de comunicación con el EPRC.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES FINALES DE LA INVESTIGACIÓN

Llegados a este punto, corresponde abordar ahora las conclusiones de la investigación. Con ese objetivo, se realiza en primer lugar una recapitulación de las hipótesis en torno a las cuales se ha estructurado el argumento seguido en esta Tesis, repasando en cada caso los principales resultados derivados de su contrastación y planteados a lo largo del trabajo, que nos permiten sostener aquí que las mismas han sido corroboradas. Con esa base, se comenta brevemente el cumplimiento de los objetivos planteados y se efectúan algunas propuestas de actuación a partir de las enseñanzas obtenidas del estudio de caso tratado en esta Tesis.

1. Las hipótesis planteadas y sus principales resultados

La hipótesis general que guía la investigación plantea el papel crucial jugado por los factores endógenos, es decir, dinámicas que surgen y se desarrollan a partir de las características del territorio, en la determinación de la evolución del Alto Colorado en términos de desarrollo.

Se apoya, por lo tanto, en dos consideraciones teóricas de partida: por un lado, esos procesos son consideradas como los mecanismos explicativos últimos del desarrollo, aunque sus rasgos específicos se configuren a través de un proceso dialéctico de interacción con el marco estructural en el que se establecen las condiciones de reproducción del sistema capitalista en su conjunto.

Por lo tanto, el ámbito donde deben buscarse las claves que definen el proceso de desarrollo es entonces el propio territorio, considerando las múltiples determinaciones que definen su complejidad, es decir, como una construcción social e histórica, resultado de la particular interacción de unas políticas públicas, de unas características institucionales, de la puesta en marcha de ciertas actividades económicas y de unas dinámicas de interacción social, todos ellos procesos que contribuyen a configurar determinadas formas de ocupación del territorio y de puesta en valor de los recursos presentes en el mismo. En pocas palabras, el espacio local ha constituido la unidad de estudio sobre la que se ha abordado la tarea de reconstruir la trama de relaciones socioeconómicas que lo definen y determinan su trayectoria.

Con base en esos elementos, la hipótesis general orienta la investigación a lo largo de dos ejes analíticos cuyos componentes se abordan a partir de cada una de las hipótesis particulares enunciadas más abajo. Pero en términos generales, esos dos ejes parten de la consideración de que el proyecto de desarrollo que dio lugar a la construcción del territorio estudiado estableció unas condiciones generales de partida caracterizadas por

ciertas debilidades y contradicciones internas y, por otra, que las dinámicas socioeconómicas que tuvieron lugar en el mismo no lograron rectificarlas sino que, por el contrario, fueron condicionadas por las mismas, reproduciendo de algún modo esos fundamentos originales de la construcción territorial

La investigación ha permitido sostener esa hipótesis situando el origen de esas debilidades y contradicciones en la intersección de dos planos sobre los que se dibujó conceptualmente el proyecto original: por un lado, el énfasis en el papel del Estado como motor de los procesos de desarrollo y, por otro, el arraigo de la idea del “fin social de la colonización”. Es en el marco de esas lógicas de pensamiento que guían la intervención estatal, donde se definen los parámetros básicos del territorio y, al mismo tiempo, los fundamentos de su debilidad inicial: un esquema institucional marcado por un fuerte peso del Estado provincial y muy poco abierto a las iniciativas desde abajo y, por otro, un contexto productivo protagonizado por un agente económico muy débil y sumamente necesitado de la asistencia estatal.

Al mismo tiempo, esos elementos dan lugar a una contradicción de partida en el proyecto de desarrollo del Alto Colorado. El análisis de la estructura del circuito productivo regional, especialmente en términos de cambio tecnológico, concentración económica y creciente competencia internacional, ha permitido observar el modo en que esos procesos fueron situando cada vez más al territorio en una encrucijada, entre la necesidad de cumplir con los fines sociales planteados y la necesidad de asumir la creciente exigencia de competitividad impuesta por esas condiciones estructurales.

Evidentemente, es en ese contexto donde debe situarse el análisis de las dinámicas endógenas al territorio estudiado, puesto que las mismas surgen y evolucionan afirmándose necesariamente sobre esos componentes originales. Pero, antes de pasar al análisis de cada una de las hipótesis particulares a partir de las cuales se ha abordado su estudio, parece pertinente recordar aquí la lógica que subyace al planteamiento de las mismas y que determina una clara direccionalidad en el razonamiento seguido en la investigación.

El problema sobre cual gira la problemática del Alto valle del Colorado podría resumirse en la persistente imposibilidad de poner en marcha una actividad económica con base en la fruticultura de regadío, capaz de lograr una adecuada inserción en la *filière* frutícola regional que permitiera generar y sostener un proceso de desarrollo.

Sin embargo, según la concepción del territorio sobre la que se ha realizado la investigación, el plano de las actividades económicas desplegadas sobre el territorio, constituye tan sólo una porción de su compleja realidad. Las actividades productivas de un territorio quedan así determinadas, tanto por las propias relaciones económicas y sociales de producción como por un conjunto de determinantes, políticos, sociales e institucionales que las condicionan y que, a su vez, exceden el ámbito de lo meramente económico

estableciendo, a través de sus propias lógicas de funcionamiento, tensiones que fuerzan la trayectoria territorial en sentidos no buscados.

Los factores extraeconómicos del desarrollo pasan así a jugar un papel fundamental en el marco de la hipótesis de esta investigación puesto que, en el marco del argumento seguido, constituyen los factores que permiten comprender no sólo las dificultades experimentadas para la puesta en marcha de ciertas actividades económicas, sino además los frenos al desarrollo originados en ámbitos de la realidad que exceden lo meramente económico.

❖ *Hipótesis 1. Las políticas públicas protagonizadas por el Estado provincial habrían jugado, paradójicamente, un papel clave en la construcción de algunos de los obstáculos más importantes al desarrollo local del espacio estudiado.*

Como sucede con todo proceso de desarrollo territorial impulsado y organizado inicialmente “desde arriba”, las políticas públicas han jugado un papel central en la construcción territorial siendo, por lo general, su reflejo más importante la creación de obra pública y, en particular, de infraestructura de regadío. Sin embargo, es evidente que su impacto en el territorio es siempre más complejo y profundo, y ello implica la necesidad de revisar el verdadero papel jugado por el Estado en ese proceso y en la configuración de las dinámicas socio-económicas, institucionales y políticas que lo caracterizan.

La hipótesis de los obstáculos derivados de sus propias características se abordó a partir de tres tipos de cuestiones: los frecuentes cambios de rumbo planteados por las mismas, sus inconsistencias internas y cierta incoherencia entre las metas planteadas en cada uno de esos cambios de rumbo y los objetivos de largo plazo del proyecto.

Los primeros indicios en relación con posibles cambios en las políticas públicas se obtuvieron a partir de la identificación de diversas Leyes de colonización en el Alto Colorado. Así, el análisis de las mismas permitió la delimitación de los diferentes períodos, coincidentes en cada caso con sucesivos procesos de crisis y rupturas con el “modo de desarrollo” imperante en cada momento en Argentina (Neffa, 1998). Esos cambios sucesivos en los regímenes de acumulación y sus modos de regulación asociados (Boyer y Saillard, 1996:58), dieron lugar a contextos estructurales profundamente distintos, de modo que las sucesivas leyes de colonización pueden considerarse un resultado de los mismos

De esa forma, fue posible identificar cinco períodos claramente delimitados por los cortes establecidos mediante la sanción de cada marco legal entre los que destacaron claramente dos, por lo abrupto de los cambios impuestos.

La intervención militar de mediados de los '70 impuso el primero de ellos, al cortar de raíz con el espíritu del “fin social de la colonización”, implícito durante la década de los '60 y formalizado posteriormente mediante un cuerpo legal específico en 1973. Diversos

documentos de archivo nos han permitido constatar ese evidente cambio de rumbo en las políticas, sin embargo, dos de ellos fueron especialmente elocuentes al respecto. En primer lugar, la nueva Ley de colonización -878/78- que cambiaba de forma evidente las reglas del juego de la colonización, pero sobre todo, un documento cartográfico de ese mismo año hallado en el archivo de la Intendencia de Riego (Mapa 6.3), que resultó revelador toda vez que, al cambiar radicalmente el parcelamiento planificado para la Sección V, frenó por completo el avance del “modelo social” en los perímetros al Sur de El Zauzal y su Ampliación.

Sin embargo, la llegada de algunas inversiones disimuló el verdadero proyecto militar. En particular, la instalación en el Parque industrial de 25 de Mayo de la tomatera ENVA y de la planta de empaque de El Hogar Obrero, permitieron la salida de la producción de los chacareros ya instalados en un proceso que parecía concretar el viejo anhelo de la política provincial de avanzar en el eslabonamiento productivo a escala local. Desde nuestro punto de vista, se trataba de una solución de muy corto alcance, porque al frenar el avance hacia el sur del modelo productivo basado en la pequeña y mediana explotación frutícola, condenaba al territorio a no alcanzar nunca la masa crítica necesaria para generar economías de escala que hicieran competitivo al territorio.

Pese a todo, las entrevistas realizadas no reflejaron una percepción negativa de ese período –tales como una sensación de abandono por parte de las políticas públicas o de crítica a los dirigentes del momento- algo que resulta lógico toda vez que, más allá de los importantes problemas experimentados por la zona, se trató de un período durante el cual los chacareros mantenían ciertas expectativas de progreso basadas en simple hecho de poder dar salida a su producción.

El segundo corte abrupto identificado en la trayectoria de la zona se sitúa hacia mediados de los '90, aunque tiene un sentido diferente. Años antes, el retorno democrático de 1983 trajo consigo un cambio en el discurso en relación con los fines que debía perseguir la colonización, reflejado tanto en la prensa del momento como en los documentos oficiales que dan cuenta de diversos intentos del gobierno provincial por brindar algunas soluciones a un alicaído Alto valle del Colorado. Sin embargo, y a pesar de la puesta en vigencia de la antigua Ley de Colonización Social, no llevó adelante acciones concretas que permitieran continuar hacia el sur la colonización social lo que, en cierto sentido, puede interpretarse como una continuidad con la política iniciada por la intervención militar.

No obstante ello, el análisis de la prensa y la investigación de archivo ofrecen las claves del cambio de rumbo al que hacemos referencia. En ambos es posible observar, en primer lugar, un importante cambio en el discurso de los funcionarios públicos provinciales y locales que, a partir de los primeros años de la década, se va haciendo cada vez más crítico con los chacareros frutícolas y más proclives a algo que se comienza a

definir como “colonización privada”. El discurso oficial rompe así, definitivamente, con una trayectoria iniciada cuatro décadas antes.

Pero, por otra parte, ese cambio de discurso fue acompañado de una nueva modificación en el marco legal con la sanción de la Ley de colonización privada. A pesar de que no se derogó la anterior, se la consideró de hecho como *la* ley de colonización del Alto valle del Colorado, lo que además de contribuir a reforzar el discurso público, orientó todos los esfuerzos del EPRC a la atracción de capitales. Al hacer explícita la situación, ambos elementos tuvieron el efecto lógico e inmediato de hacer surgir la confrontación entre chacareros y EPRC, transformada luego en conflicto abierto.

En términos generales, los resultados de esa trayectoria pueden resumirse fundamentalmente en dos. Por un lado, impidieron el avance del proyecto de desarrollo en una dirección concreta. Pero quizás más importante fue que, con esos permanentes cambios, la política pública contribuyó a incrementar la incertidumbre de los agentes económicos locales frente al ya de por sí cambiante contexto económico nacional.

❖ *Hipótesis 2. Las características asumidas por el capital humano del que se dotó el territorio a partir del proceso colonizador, habrían representado una de las principales debilidades territoriales de partida.*

El capital humano representa uno de los activos fundamentales a la hora de determinar la trayectoria de desarrollo seguida por un territorio, de modo tal que su formación o atracción constituye una estrategia básica de todo proyecto de desarrollo.

En el caso del Alto valle del Colorado, debido a las características mismas asumidas por la construcción del territorio, puede decirse que el capital humano con que se contó no fue “atraído” por las características del territorio ni formado localmente, antes bien, puede decirse que fue el resultado directo de las políticas públicas del Estado provincial. En otras palabras, el análisis de los llamados a Concurso Público pone de manifiesto que la política pública que puso en marcha el proceso de colonización de la zona, identificó y seleccionó a un tipo de agente económico con unas características muy concretas, y que no se caracterizaba especialmente ni por su formación ni por su experiencia anterior en la gestión de una explotación frutícola.

Desde nuestra perspectiva, se trató de un aspecto crítico del proceso colonizador, si se tienen en cuenta las características de la actividad frutícola en relación con otros tipos de producción agrícola. En este sentido, es un hecho generalmente admitido su complejidad, relacionada con las labores exigidas por el cultivo debido a su sensibilidad a la ocurrencia de eventos climáticos adversos -heladas tempranas y tardías, granizos, etc.- habituales en las zonas de cultivo, así como el esfuerzo económico y tecnológico necesario en una explotación frutícola para prevenir esos problemas.

Pero además, el trabajo de campo, apoyado en estudios técnicos (Ferrer y Ouracarriet, 1996) y en entrevistas a profesionales directamente involucrados en los mismos, puso de manifiesto que las características de los suelos sobre los que se instaló la colonización inicial no hacían más que incrementar la complejidad de la situación, requiriendo intervenciones que van desde la incorporación de métodos presurizados de irrigación hasta el cambio, en algunos casos, del tipo de cultivos realizados, todo lo cual requiere, evidentemente, capacitación y capacidad económica.

Las encuestas realizadas además de los datos ofrecidos por un trabajo de consultoría (IATASA, 1970), permitieron constatar esa debilidad, además de otras características de los productores que se consideró que ayudaban a establecer con mayor precisión el perfil de los productores y que, desde nuestra perspectiva, contribuyeron a profundizar esas mismas debilidades. El argumento seguido se centró así en dos elementos: por un lado, las características económicas iniciales de los productores y, por otro, sus expectativas en relación con el proyecto del que fueron partícipes. De ambos casos fue posible derivar elementos con consecuencias para el normal desarrollo de la actividad productiva de regadío en la zona.

Como muestran los datos obtenidos tanto mediante encuestas como a través de diversos estudios, los colonos no estaban en condiciones de llevar adelante el proceso colonizador sin la ayuda estatal, lo que resulta lógico teniendo en cuenta los criterios de selección utilizados en los Concursos públicos de parcelas. Pero además, las entrevistas a informantes clave revelaron una cuestión interesante y poco mencionada en los trabajos de consultoría o la información periodística y que puede plantearse del siguiente modo: ¿qué expectativas generaba en los colonos el proyecto en el que se embarcaban?

Tanto el testimonio de algunos de los colonos, como el de un antiguo funcionario del EPRC han coincidido al señalar que las condiciones ofrecidas en los Concursos Públicos generaban en los colonos importantes expectativas de progreso basadas, fundamentalmente, en la ayuda estatal. Desde diferentes perspectivas pudo observarse que tanto para los futuros colonos como para los organismos estatales era tan evidente que la mayor parte de esos colonos no estaba en condiciones de poner en marcha una explotación frutícola de 20 hectáreas por sus propios medios, especialmente en un contexto de fuerte cambio estructural de la actividad, como que contarían con el permanente soporte estatal hasta el despegue productivo de la explotación si aquel “proyecto social” pretendía ponerse en marcha realmente.

Sin embargo, la falta de objetivos claros de ese proyecto así como sus frecuentes cambios de rumbo condicionó fuertemente el soporte estatal a la actividad, con importantes y necesarias consecuencias sobre la actividad económica. Pero además, generó entre los chacareros, por un lado, una sensación de frustración y de haber sido traicionados o, en palabras de la mayor parte de ellos, engañados por un Estado que no cumplió con las

promesas explícita o implícitamente realizadas y, por otro, llevó al conflicto abierto con el Estado cuando la descomposición de la actividad productiva se reveló a todas luces inviable.

- ❖ *Hipótesis 3. La debilidad de las relaciones sociales y, por lo tanto, del capital social a escala local habría contribuido a mermar la capacidad del territorio para llevar adelante el proyecto original y poner en marcha los procesos de acción colectiva necesarios para insertar, con un mínimo de capacidad competitiva, el territorio en el circuito productivo frutícola regional.*

Teniendo en cuenta el marco teórico seleccionado, el planteo de esta hipótesis partió de la consideración de que la planificación inicial del regadío en el Alto valle del Colorado se diseñó en términos de creación de una “Colonia de productores” quienes, más allá de sus intereses y expectativas individuales, se suponía que llevarían adelante un mínimo de actividad cooperativa característica, por otra parte, de la mayor parte de las áreas de riego del norte patagónico. Sin embargo, las entradas exploratorias al ámbito de estudio no ponían de manifiesto la existencia de empresa cooperativa alguna o de otro tipo de organizaciones y, por otro lado, las entrevistas preliminares ponían de manifiesto muy evidentemente una diversidad de conflictos

Ese hecho llevó al análisis, desde la perspectiva teórica del capital social, de las relaciones sociales y su posible vinculación con el desempeño productivo del colectivo de chacareros desde dos puntos de vista diferentes pero complementarios entre sí: contactos interpersonales a nivel del propio colectivo de colonos, por un lado, y relaciones sociales con individuos fuera del grupo, por otro. A nivel grupal, o de capital social comunitario, el estudio enfocó tanto en las características y dinámicas de ciertas instituciones que se consideraron claves para el desempeño económico del territorio, pero también sobre el “estilo” de las relaciones sociales de carácter informal entre los chacareros.

Los regantes del Alto valle del Colorado han experimentado evidentes dificultades en sus escasos intentos por lograr la conformación y el buen funcionamiento de organizaciones de base entre los chacareros, tales como sindicatos, consorcios de regantes o cooperativas, habituales en las demás áreas de regadío del norte patagónico, incluyendo la Colonia Juliá y Echarren en la propia cuenca del Colorado.

En ese sentido, la investigación puso de manifiesto la existencia, de tan sólo dos instituciones directamente relacionadas con los chacareros frutícolas de la zona que, por otra parte, no han estado presentes de manera permanente sino que, por el contrario, funcionaron en momentos muy concretos de la historia del territorio: un sindicato –Colonos Unidos- y una empresa cooperativa –Cooperativa Comahue Ltda., pudiéndose constatar también que nunca se había logrado conformar un consorcio de regantes vinculado a alguno de los perímetros de riego del Alto Colorado.

En cualquier caso, ni la Cooperativa ni el sindicato estuvieron activos en ningún momento durante todo el proceso de realización del trabajo de campo, y fue el seguimiento de la información periodística lo que permitió identificar los períodos durante los cuales los mismos mantuvieron algún tipo de actividad. Por otra parte, como se ha señalado los intentos de abordar el estudio de estas instituciones presentó importantes dificultades, toda vez que, sistemáticamente, los intentos por abordar la temática en las entrevistas generaban respuestas elusivas, por un lado y, frecuentemente, la negación de haber participado en las mismas, hechos que de por sí representan claros indicios de los problemas experimentados por ambas instituciones.

En ese contexto, el análisis de la información periodística constituyó, por lo tanto, un recurso fundamental para el abordaje de la problemática, puesto que permitió identificar a individuos que habían participado en cargos concretos –incluso entre aquellos que, en un primer momento lo habían negado–, detectar problemáticas específicas a partir de las cuales ajustar las preguntas de las entrevistas y reformular el planteamiento de las mismas con el objetivo de sortear los obstáculos iniciales, permitió, finalmente, orientar el trabajo de archivo en el Centro de Documentación y Biblioteca que llevó a contar con un instrumento fundamental, el Libro de Actas de la Cooperativa.

El cruce de la información obtenida de esas fuentes permitió así reconstruir de un modo bastante ajustado las dinámicas y problemas organizativos de los colonos en el seno de la institución, algo que no pudo lograrse en el caso de Colonos Unidos, puesto que resultó imposible contar con la documentación necesaria que permitiera el análisis de la institución.

En relación con el funcionamiento de la Cooperativa Comahue se encontraron una serie de dificultades entre las que la capacidad de gestión –relacionada con la problemática del capital humano antes señalado– y ciertas dificultades en su relación con el EPRC, a las que aludiremos más adelante y que pueden interpretarse en el marco de las relaciones público-privado en la zona, no son menores.

Pero en ese contexto, pudo constatarse también que las características asumidas por el capital social, en los términos definidos en esta investigación, ha jugado un papel clave como obstáculo al buen funcionamiento de la misma.

En primer lugar, la información contenida en diversos documentos –notas del presidente del EPRC y Actas de asambleas de la Cooperativa– permitieron identificar cierta falta de interés de los chacareros por participar en la misma que es posible asociar a cierta falta de compromiso con los objetivos generales de la “colonia” de la que formaban parte. Así, la evidencia recogida pone de manifiesto que no resultaba una tarea sencilla la de incorporar chacareros a la cooperativa que optaban por otras estrategias de

comercialización de la producción y por la asistencia estatal –en particular, del EPRC- como mecanismo privilegiado de solución de sus problemas.

Por otra parte, fue posible observar también problemas relacionados con la confianza entre los productores y con las relaciones de reciprocidad en el seno de esa institución. Por un lado, las entrevistas a productores frutícolas con características asimilables a cada uno de los tipos identificados en el capítulo 7, pusieron de manifiesto que las diferencias – marcadas tanto por su situación económica como por su capacidad productiva y sus características formativas- generaban expectativas mutuas que no facilitaban la coordinación y el trabajo conjunto. Por otra parte, tanto las actas como las entrevistas permitieron constatar claros problemas de oportunismo –*free rider*- en la actitud de algunos de los integrantes de la cooperativa.

Las dificultades creadas por esa conjunción de factores tuvo, en resumidas cuentas, la consecuencia de impedir la consolidación de una institución que resultaba esencial para el funcionamiento de la colonia y sin la cual, los colonos quedaron librados a su propia suerte y, en su mayor parte, limitados por sus escasas capacidades individuales para afrontar con ciertas perspectivas de éxito las condiciones impuestas por la *filière* frutícola regional.

Desde el punto de vista de las relaciones informales, las encuestas pusieron de manifiesto también una tendencia a la búsqueda de estrategias individuales antes que a la colaboración recíproca con otros integrantes de la colonia, es decir, una imagen opuesta, en cierto sentido, a la ofrecida generalmente por la prensa provincial en relación con ese colectivo. En realidad, se trata de un hecho que resulta sorprendente si se toma en consideración que, más allá de la proximidad espacial que facilita los contactos interpersonales en la zona, se supone que los colonos de El Zauzal y su Ampliación comparten además intereses comunes en tanto “colonia de productores”.

Los datos así obtenidos revelaron la escasa interacción entre los propios chacareros, en particular aquel tipo de contactos relacionados con su actividad como productores frutícolas en los que, por ejemplo, se intercambia información relevante desde ese punto de vista. Por otra parte, reflejaron también que ni la utilización compartida de máquinas, ni la asociación con objetivos concretos –tales como la compra de insumos o la contratación de mano de obra- u otro tipo de procesos de cooperación han sido habituales ni generalizadas entre los chacareros. En pocas palabras, se trata de elementos que ponen en evidencia manifiestos obstáculos a la acción colectiva de los productores frutícolas de innegable repercusión en los resultados obtenidos por cada uno de ellos en esa actividad debido, una vez más, a sus propias características individuales.

Las entrevistas en profundidad permitieron detectar al menos tres factores en la base de esos obstáculos a la articulación mediante la consolidación de redes sociales de cooperación y reciprocidad entre estos agentes económicos.

- Por un lado, las propias diferencias entre chacareros en términos socioeconómicos que planteaba objetivos y “horizontes” económicos también diferentes dificultando, por un lado, la coordinación de sus actividades y, por otro, las percepciones mutuas, lo que llevaba en algunos casos a ver al chacarero “exitoso” como no perteneciente al grupo, como uno de “los grandes” o como uno “de los que recibe ayudas”. Se trata de un discurso que, desde diferentes enfoques y argumentos, aparece tanto en entrevistas realizadas a productores descapitalizados y de subsistencia como entre aquellos que mantenían un cierto nivel de inserción en el mercado frutícola regional.

- Por otra parte, un importante nivel de desconfianza mutua desde dos puntos de vista. Por un lado, originada en la repetición de experiencias negativas de interacción tales como la devolución de maquinarias rotas o la no devolución de las mismas, y por otro, desconfianza basada en la falta de expectativas futuras de colaboración por parte de los demás colonos.

El análisis de las relaciones informales “hacia fuera” del grupo analizado permitió observar, finalmente, la importancia de los contactos con individuos alejados del ámbito cotidiano en relación con la capacidad de ciertos chacareros para alcanzar una mejor articulación con la *filière* frutícola. La búsqueda de esta estrategia por resultó un elemento determinante, dadas las características del entorno local, por un lado, y la complejidad del mercado en el que debían insertarse, de modo que aquellos mejor conectados son también quienes presentaban un mejor desempeño en el desarrollo de la actividad.

❖ *Hipótesis 4. La incorporación de nuevos agentes económicos como consecuencia del último cambio experimentado por las políticas públicas provinciales en la zona a mediados de la década de los '90 habría favorecido un proceso de ruptura social al interior del territorio, al no ponerse en marcha los mecanismos institucionales necesarios para facilitar la interacción social y productiva entre ambos grupos.*

La incorporación de un nuevo tipo de agente económico en la zona desde finales de la década de 1990 en virtud de una nueva Ley de Colonización, cuyo funcionamiento hemos descrito apoyándonos en la noción de *agribusiness*, representó un hecho muy importante en la zona puesto que, como hemos visto, contribuyó a modificar el conjunto de las dinámicas territoriales y el papel jugado por los actores presentes en la misma.

En el marco de ese proceso, un elemento destacable a partir del trabajo de campo resultó ser la notoria falta de contactos entre chacareros frutícolas y nuevos agentes económicos en el regadío local. En realidad, esa escasa relación entre los antiguos

productores frutícolas y los nuevos empresarios agroindustriales resulta lógica, máxime si se tiene en cuenta los “mundos” radicalmente distintos en que se mueve cada uno de ellos.

Una cuestión de interés en ese sentido es que las entrevistas realizadas a integrantes de ambos grupos pusieron claramente de manifiesto que la ausencia de lazos entre ambos grupos no implicaba, en ningún modo, conflictos entre ellos. Antes bien, se trata de desconocimiento mutuo, puesto de manifiesto desde diferentes perspectivas y con diferentes argumentos. Desde el punto de vista de los empresarios, el interés por mantener algún tipo de relación con los productores frutícolas resultó básicamente inexistente. El hecho de poseer tierra en cantidades suficientes, además de tecnología, conocimiento y capacidad económica suficiente hacía innecesario, desde su punto de vista, trabajar en conjunto con los antiguos chacareros. Desde la perspectiva de éstos últimos, las expectativas de poder trabajar en un proyecto conjunto con los nuevos agentes económicos resultaban inexistentes debido, sobre todo, a la distancia percibida a partir de las diferentes escalas de trabajo en cada caso. De hecho, la mayor parte de los chacareros entrevistados manifestaron no conocer exactamente la actividad de alguna de las empresas más importantes recientemente instaladas.

Dicho esto, y como se señala más arriba, la ausencia de vínculos sociales resulta lógica. Sin embargo, ¿era inevitable? Desde nuestra perspectiva no lo era y, según se ha planteado en la hipótesis y constatado durante la investigación, constituye una consecuencia directa de la política pública seguida desde el gobierno provincial de cortar de raíz con el modelo anterior.

En ese sentido, el discurso oficial en todos los niveles de la Administración –gobierno provincial, Ente Provincial del Río Colorado y Administración local- reflejado por la prensa provincial daba cuenta de la intención de dejar paso a un nuevo proceso colonizador consistente, en lo fundamental, en la atracción de grandes emprendimientos

En realidad se hace explícita una decisión tomada casi tres lustros antes por la intervención militar y mantenida de hecho durante el período siguiente a la misma, sólo que esta vez el discurso oficial ponía de manifiesto explícitamente el fracaso del proceso colonizador anterior y la necesidad de comenzar una nueva etapa.

Un elemento a destacar en ese sentido es que no se encontraron indicios, ni en las declaraciones de los funcionarios ni en la documentación de archivo de intención alguna de construir un nuevo proyecto territorial inclusivo de los diversos agentes económicos en la zona. Es decir, un proyecto que contribuyera, por un lado a impulsar el despegue económico del Alto Colorado pero considerando a su vez la posibilidad de dar solución al persistente problema de la puesta en marcha de las parcelas de El Zauzal y su Ampliación.

Antes bien, el análisis del discurso oficial mediante el seguimiento realizado por diversos medios periodísticos, permite afirmar que el mismo contribuyó a exacerbar conflictos latentes en un contexto en el que el nuevo proceso y, por consiguiente, los nuevos actores se transformaron en una amenaza para la mayor parte de los chacareros. La evidencia recogida en el terreno mediante entrevistas, coincidieron en señalar que la única oferta recibida por los regantes de El Zauzal en ese contexto, y en particular aquellos de mayor edad, fue la de retirarse de su parcela y recibir a cambio una casa en 25 de Mayo en condición de usufructo vitalicio y una pensión que les permitiera mantenerse.

- ❖ *Hipótesis 5. El contexto institucional local, protagonizado por el Ente Provincial del Río Colorado (EPRC) y el Municipio local, habría adolecido de ciertas características que habrían contribuido a exacerbar antes que a moderar las condiciones impuestas por el contexto estructural, en particular, la incertidumbre frente a las cambiantes condiciones de mercado y la exposición de los productores a la creciente competencia del mercado en condiciones inapropiadas.*

El argumento seguido con el objeto de abordar esta hipótesis se basa en dos tipos de características detectadas en el contexto institucional local: falta de “masa crítica” en términos de volumen de organizaciones presentes en la zona y falta de coordinación entre las organizaciones locales, fundamentalmente, dos principales instituciones allí instaladas –el EPRC y la Municipalidad de 25 de Mayo-.

Aunque 25 de Mayo se ha encontrado en una situación privilegiada en relación con el resto de pueblos pampeanos al contar con una institución de desarrollo como el EPRC, no logró construir un tejido de organizaciones privadas o mixtas más allá de las dos grandes instituciones públicas iniciales. Las propias debilidades encontradas en relación con el capital social o, en otras palabras, la escasa tendencia de los chacareros a trabajar en conjunto y el predominio de actitudes individualistas han constituido factores claramente reconocibles como obstáculos para la formación de instituciones de todo tipo, desde sindicatos o empresas cooperativas hasta clubes o grupos de interés. En ese sentido, la totalidad de las entrevistas a representantes de instituciones locales coincidieron en señalar la actitud pasiva de la comunidad local, incluyendo al colectivo de chacareros, como uno de los elementos clave en la carencia de organizaciones en la comunidad.

Pero por otra parte, y contrariamente a lo que cabría pensar, el diagnóstico realizado permitió observar que la posibilidad de contar con una institución de las características del Ente Provincial del Río Colorado, no reforzó las posibilidades de desarrollo de 25 de Mayo que, como muestran los datos disponibles, ha mostrado una trayectoria similar a la de cualquier otro pueblo pampeano.

La evidencia recogida, especialmente a través de las entrevistas a funcionarios de ambas organizaciones, ha mostrado que en la base de esa dificultad se encuentra un

problema de coordinación institucional y, por lo tanto, la incapacidad de generar sinergias entre ambas instituciones. En ese sentido, se encontraron dos tipos de inconvenientes: por un lado, un nítido parcelamiento de la realidad local, puesto de manifiesto en una estricta división de funciones entre las mismas y, por otro, la existencia de disputas y pequeñas rencillas entre ambas instituciones, derivadas de intereses de poder de actores concretos que, en ocasiones exceden el ámbito estrictamente local. Ello se relaciona también con el hecho de que las relaciones entre EPRC y Municipio han sido siempre variables y dependientes de la persona que, en cada momento, se encontrase al frente de cada una de las instituciones.

El resultado más visible de esa fragmentación, puesto de manifiesto a través de diversas fuentes, ha sido una profunda división de la realidad local en la que las cuestiones urbanas y de ámbito “social” corresponde al municipio y los problemas de desarrollo económico y, especialmente, aquellos relacionados con la expansión de las actividades agrícolas y de regadío, al EPRC.

La consecuencia más importante de todo ello ha sido que la tarea del primero en relación con los problemas económicos de la localidad se resume, por lo general, a la administración de los planes sociales provinciales y nacionales, no habiendo jugado ningún papel como soporte de la actividad productiva de los chacareros (generando proyectos de algún tipo, o articulándolos con otras instituciones provinciales como el Banco de La Pampa) Mientras tanto, el EPRC ha permanecido inmerso en su función de expandir el área de regadío pero alejado de las problemáticas sociales de la comunidad.

Esa falta de coordinación institucional es también extensible las demás instituciones locales, tal como se desprende de las entrevistas realizadas en las mismas. Tómese por caso el ejemplo de la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos cuya única relación con el Municipio se limita a ofrecer ciertos servicios concretos en el ámbito urbano pero en ningún caso a la participación en proyectos concretos relacionados con el desarrollo local. La Escuela Agrotécnica o el Centro Tecnológico Comunitario constituyen también ejemplos de organizaciones que deberían estar en el centro de un proceso de desarrollo local y, sin embargo, permanecen en actitud pasiva, atadas a las dinámicas e inercias implícitas en su ámbito de actuación específica y sin conectar realmente con las necesidades de la comunidad en su conjunto.

Analizada la situación de contexto, el descenso al interior de las instituciones seleccionadas permitió detectar dos tipos de obstáculos en su capacidad de acción en términos determinación de las estrategias locales, toma de decisiones en relación con problemas concretos del área, etc. Pudo observarse así, por un lado, el predominio de las lógicas verticales “arriba-abajo”, consecuencia de la propia arquitectura político-administrativa provincial y, por otro, el predominio de lógicas de política partidista por sobre aquellas orientadas por una genuina política de desarrollo y, finalmente una

importante debilidad estructural y organizativa de las mismas para guiar un proceso de desarrollo local.

En el caso de la provincia de La Pampa, la falta de una Carta Orgánica Municipal, prevista en las Constituciones de otras provincias, mantiene a los municipios atados a las decisiones políticas a nivel provincial, al tiempo que los magros presupuestos los hacen fuertemente dependientes de los niveles superiores de la Administración provincial. De esa manera, el municipio se transforma en poco más que un mero administrador de los recursos provenientes del tesoro provincial y de los “planes sociales” para paliar las situaciones de pobreza más críticas.

En el caso del EPRC tanto la forma de elección de la “estructura política” de la organización como su creciente predominio sobre la de carácter técnico y la incapacidad para definir su propio presupuesto, permiten concluir que su nivel de autonomía en relación con el gobierno provincial es muy escaso habiendo disminuido con el paso del tiempo. En ambos casos, por lo tanto, la toma de decisiones en relación con la mayor parte de las problemáticas locales se encuentra fuertemente mediatizada por intereses políticos, al tiempo que, como muestra la información recogida por la prensa, las principales dinámicas y conflictos locales son interpretados siempre en clave de política partidaria.

La debilidad estructural de ambas instituciones, tanto en términos técnicos como presupuestarios, representa un fuerte obstáculo a la posibilidad de puesta en marcha de proyectos y, en particular, proyectos surgidos “desde abajo”. Se trata de una situación especialmente clara en el caso del Municipio, sin embargo, es un problema que se fue agudizando de una manera clara en el EPRC durante la última década.

Cabe finalmente destacar aquí un último aspecto derivado del estudio de las instituciones locales que aparece como relevante en relación con los resultados obtenidos por el regadío en el Alto Colorado. Las entrevistas realizadas permitieron constatar que las mismas no jugaron, especialmente durante la última década, el papel que realmente les hubiese correspondido en términos de formación y apoyo técnico al productor. Los tres ámbitos analizados en ese sentido fueron la Escuela Agrotécnica, por un lado, y dos dependencias del EPRC, la oficina de extensión agropecuaria y la Estación experimental, por otro.

En el primero de esos casos, la conexión con la fruticultura local no fue más allá de ciertas asignaturas técnicas escasamente aplicadas en las chacras, en parte por el habitual carácter “teórico” que estas asignaturas suelen tener en este tipo de escuelas, en parte porque los propios hijos de los chacareros no continuaron trabajando en las chacras al finalizar los estudios. Pero quizás el elemento más evidente de esa desconexión vino dado por la existencia en esa escuela de una “minifábrica” de dulces y conservas totalmente

equipada para el procesamiento de productos de las chacras y que prácticamente no había sido utilizada y permanecía cerrada en el momento del último trabajo de campo.

Por su parte, el departamento de Extensión Agropecuaria del EPRC sumó a las habituales carencias de personal y de medios, el virtual desmantelamiento y abandono de sus funciones desde principios de los '90, al tiempo que la Estación Experimental, con importantes funciones en la década de los '60 y '70, las fue perdiendo paulatinamente hasta ser prácticamente abandonada durante los '90.

En pocas palabras, como consecuencia de la falta de capacidad técnica y económica de las instituciones, además de la falta de coordinación entre ellas y del predominio de relaciones verticales en la toma de decisiones dentro de la Administración, el territorio estudiado ha contado con una serie de instituciones potencialmente útiles en el marco de un proceso de desarrollo local aunque, la falta de articulación en función de un proyecto común, consensuado por la comunidad, ha impedido observarlas. Así, la “protección” ofrecida por ese entorno a los agentes económicos locales fue muy escasa, al punto que podría decirse que ni las necesidades formativas, ni el apoyo financiero necesario, ni el asesoramiento tecnológico han estado cubiertos a nivel local en cantidad y calidad suficiente como para mitigar las duras condiciones impuestas por el circuito productivo en que los chacareros han debido insertarse.

❖ *Hipótesis 6. Las características enunciadas para el capital social y el contexto institucional estarían en la base de la ausencia de sinergias entre el ámbito público y el privado.*

El argumento utilizado para trabajar la cuestión planteada por esta hipótesis parte de la premisa, planteada por autores como P. Evans o E. Ostrom, de que la existencia de relaciones sinérgicas entre el ámbito público y el privado constituye un factor crucial para el desempeño territorial y que, no estando garantizada para todo contexto, es edificable, aún en las circunstancias adversas presentes generalmente en los países del Tercer Mundo. Por otra parte, desde esa perspectiva teórica, esa construcción se basa en dos tipos de factores: complementariedad e incrustación (*embeddedness*) asentados, fundamentalmente, en la existencia previa de capital social y la presencia de instituciones estatales robustas y coherentes.

Desde el punto de vista de la complementariedad, las falencias detectadas tanto desde el ámbito privado como desde el público en la construcción de una complementariedad eficiente en relación con el proyecto de desarrollo del Alto Colorado han sido evidentes.

Las primeras han podido ser constatadas tanto a través del análisis de las parcelas frutícolas, como desde el punto de vista del capital social. Mientras tanto, el estudio de

aquello que se suponía debía aportar el EPRC se ha dividido en elementos tangibles e intangibles, detectándose en ambos importantes falencias con claras repercusiones sobre el desarrollo del proyecto de regadío. El análisis se centró, sobre todo, en las características asumidas por la “extensión agrícola” y por la investigación y transferencia de conocimiento por su importancia en el contexto del proyecto que debía desarrollarse en la zona. En ambos casos, la información recogida desde diversas fuentes permitió constatar serios problemas de funcionamiento –escasez de personal y falta de capacitación, escasez de presupuesto, etc.- que se fue profundizando a lo largo de los años. En términos generales, las carencias en la complementariedad estatal se han traducido en una persistente indefensión de los productores frente al contexto altamente competitivo en que debían insertarse.

El análisis de las características de las relaciones público-privado se afirmó en el concepto de “sinergia”, como motor de potenciales dinámicas de desarrollo en territorios concretos. Si el análisis previo se orientó a analizar las características del capital social y el contexto institucional, en el marco de esta hipótesis se intentó analizar la forma en que los mismos se articulan condicionándose mutuamente. Un elemento a tener en cuenta es que la idea de relaciones sinérgicas público-privado adquiere en el caso aquí estudiado una importancia fundamental puesto que el propio planteamiento del proyecto implicaba necesariamente a ambos tipos de actores.

Para el análisis de la existencia de algún tipo de relaciones sinérgicas público-privado la atención se centró específicamente en el Ente Provincial del río Colorado, organismo que, por sus funciones, constituye el principal generador de recursos tangibles e intangibles en relación con el regadío en la zona y la institución con la que los regantes deben necesariamente interactuar.

Si la idea de incrustación guarda relación con la existencia de cierto grado de interacción y compromiso asumido tanto por agentes económicos como por funcionarios públicos en relación con el caso estudiado se encontró que la misma fue obstaculizada por tres tipos de factores: estructura organizativa cerrada a los “inputs” desde abajo, la falta de estructuras organizativas intermedias, y los incentivos de funcionarios del sector público para involucrarse junto a los colonos en el proyecto.

- Como organismo colonizador en un entorno dominado especialmente por la precariedad, el EPRC asumió una actitud básicamente paternalista en el que la participación de los regantes en la definición del proyecto quedaba poco clara. Pero por otra parte, el análisis de la organización interna del organismo muestra una estructura insuficientemente abierta a los impulsos “desde abajo”. En el abordaje de esta cuestión se prestó especial atención a dos aspectos de la misma, la estructura de toma de decisiones, por un lado, y los canales de comunicación del organismo con sus principales “clientes”.

El principal ámbito de toma de decisiones del EPRC lo constituye el “Consejo directivo” que, al estar integrado por un “director colono” representa (o debería representar) el principal ámbito de interacción entre éstos y la institución. El análisis de su estructura y funcionamiento permite, por lo tanto, observar la participación real de los colonos en la configuración de las políticas públicas relacionadas con el regadío en la zona.

Tanto la composición del mismo, como el mecanismo de elección del “director colono” –dependiente, en última instancia, del gobierno provincial- hace que el papel del mismo en ese cuerpo sea casi imperceptible y su papel en la planificación y generación de proyectos ha sido meramente testimonial. De esa manera, tal como pone de manifiesto la documentación analizada y una diversidad de artículos periodísticos sobre la cuestión, ello ha llevado que el cargo haya estado desocupado por largos períodos. En ese sentido, las entrevistas en profundidad mostraron también claramente el escaso interés de los colonos por la posibilidad de tener representación en el EPRC.

Si la falta de un canal genuino de participación real en la toma de decisiones ha conspirado directamente contra la generación de sinergias, ofreció también escasos incentivos a los chacareros para unirse con el objeto de acceder a esa representación. Afectó, de esa manera, la formación de capital social al propiciar la búsqueda de respuestas individualizadas por parte del organismo a sus propios problemas, mediante el acceso directo a una Gerencia o una persona concreta dentro del organismo.

- La formación de ciertas estructuras intermedias, tales como los consorcios de regantes, que implican necesariamente tanto a agentes económicos como a funcionarios públicos, constituyen ámbitos de interacción en torno a actividades concretas que permiten incrementar la interacción público-privado. No solo son ámbitos que permiten afianzar la confianza a partir del cumplimiento de los compromisos asumidos, sino que también facilitan una mayor identificación con el proyecto. En pocas palabras, son entornos de trabajo que amplían las posibilidades de *embeddedness* en la “frontera” público-privado.

En el caso del Alto Colorado, la ausencia de este tipo de entidades es notoria. El análisis de las características territoriales en términos de capital social, por un lado, y del funcionamiento del EPRC, por otro, han permitido concluir que ambos factores conspiraron en la creación de ese obstáculo al buen funcionamiento del regadío en la zona. Así, por un lado, la tendencia a la búsqueda de soluciones individuales y la persistente idea del Estado como proveedor necesario de ciertos recursos no creó un ambiente propicio para la conformación de las mismas. Pero por otra parte, el Estado no creó las condiciones para ello ni desde el punto de vista de la formación, ni desde el de las condiciones materiales –en particular, la propiedad de la parcela- que permitieran a los chacareros, una vez asentados involucrarse en proyectos que implican compromisos de largo plazo.

- El último elemento considerado en el argumento seguido en relación con esta hipótesis se relaciona con ciertos problemas en la estructura de incentivos de los funcionarios públicos relacionados con el regadío en la zona para asumir compromisos en relación con el buen funcionamiento de la misma. De ese modo, con base en las entrevistas en profundidad a funcionarios del EPRC, ha sido posible agruparlos en tres grupos, diferenciados a partir de sus horizontes personales y profesionales, así como por sus expectativas en relación con el proyecto y de la falta de incentivos actuantes en cada caso.

Están, por un lado, aquellos que componen la estructura “política” del organismo, cuyo horizonte de desempeño de actividades en el EPRC se halla acotado por los límites establecidos para su función – especialmente en el caso de los Directores- y cuyo horizonte profesional se encuentra más condicionado por su relación con el partido político de turno que con la trayectoria seguida por el organismo.

Por su parte, en el ámbito de los técnicos se ha podido diferenciar entre aquellos con titulaciones superiores, con horizontes profesionales que, por lo general, se sitúan más allá de su carrera en el propio organismo y para los que las expectativas ofrecidas por el mismo no han sido cubiertas como para mantenerlos en su puesto de trabajo. Se ha podido constatar, en consecuencia, una importante rotación e incluso disminución de este tipo de puestos en el organismo, con la consiguiente pérdida de capital humano que ello significa.

Finalmente, se ha encontrado que es en el nivel de técnicos con menor nivel de cualificación donde radican gran parte del activo del organismo en términos de compromiso con el proyecto y capacidad de interacción con chacareros frutícolas. Siendo gente para quienes el EPRC constituye un horizonte profesional razonable, son también los que han mantenido una relación más estrecha con los chacareros por la función que les ha tocado desempeñar y quienes han manifestado más claramente cierto “orgullo” por la tarea desempeñada. Sin embargo, existen también en este caso desincentivos derivados de la sensación de no ser escuchado o la escasa valorización de la tarea desempeñada

2. Breve referencia relativa al cumplimiento de los objetivos planteados

El análisis de los resultados obtenidos en el marco de cada una de las hipótesis planteadas permite sostener que se ha alcanzado un grado suficiente de corroboración de las mismas y, por lo tanto, un adecuado cumplimiento de los objetivos planteados.

❖ Objetivos de carácter teórico

El encuadre teórico de la investigación ha sido uno de los apartados que mayor esfuerzo ha demandado y en el que se ha invertido un tiempo considerable de la misma. Desde nuestra perspectiva, la contribución a la construcción del paradigma de desarrollo “desde abajo” que nos proponíamos al iniciar la investigación, se ha concretado, fundamentalmente, a partir de una discusión crítica del marco teórico del desarrollo local-

endógeno que ha permitido poner en el centro de la escena un conjunto de factores de carácter extraeconómico habitualmente supuestos pero no tratados explícitamente en las investigaciones aunque resultan determinantes en las trayectorias territoriales.

Para ello, se revisaron, por un lado, los análisis y aportes conceptuales realizados por ciertos autores clásicos que se remontan al origen de los debates en torno a la noción de desarrollo local lo que llevó a centrar la atención específicamente en dos tipos de nociones presentes en los mismos: la idea de capital social contenido en las redes de relaciones interpersonales y las instituciones y sobre las que se asienta la vida de la sociedad local. En una segunda instancia se abordó el estudio de las lógicas internas y mecanismos que determinan el funcionamiento de cada uno de esos ámbitos de la realidad territorial intentando observar el modo en que los mismos se condicionan mutuamente y contribuyen a configurar la realidad local.

De ese modo, ha sido posible concretar una propuesta teórica en la que se incluyen elementos que, a nuestro modo de ver, resulta pertinente y necesario incluir en el abordaje de estudios de procesos de desarrollo en espacios locales y que se concreta en la idea de un “retorno al territorio” como objeto de estudio en sus múltiples determinaciones y no acotado al plano económico.

Pero por otra parte, los resultados obtenidos de la investigación nos permiten confirmar la pertinencia del enfoque teórico adoptado para el contexto latinoamericano y, en particular, en Argentina, donde el mismo ha encontrado una resistencia notable, tanto desde ciertos sectores académicos como políticos, que sólo en los últimos años parece comenzar a desvanecerse. Desde nuestra perspectiva, el trabajo realizado contribuye a poner en evidencia que, incluso en espacios periféricos del mundo en desarrollo, tan sensibles al impacto de ciertos procesos estructurales, gran parte de las claves del éxito o de los obstáculos al desarrollo sólo pueden ser explicadas a partir de las propias características del territorio.

❖ Objetivos metodológicos

Desde el punto de vista metodológico, el cumplimiento del objetivo planteado permite destacar dos tipos de aportaciones:

- Por un lado, se confirma una vez más la validez del análisis local como un enfoque capaz de dar cuenta de los numerosos factores que definen la trayectoria de desarrollo de espacios concretos. No se trata de evitar o de negar la realidad estructural, antes bien, es necesario mirarla desde territorios concretos. En ese sentido, parece sensato considerar que nunca será tan útil esa perspectiva como en los países en desarrollo, donde las diferencias entre regiones y de ámbitos locales dentro de las mismas son tan acusadas. En esa perspectiva, a lo largo del trabajo se ha puesto de manifiesto también que la

combinación de escalas espaciales de análisis, propia del método geográfico, resulta una estrategia tan inevitable como necesaria en los estudios sobre desarrollo puesto que permite observar el modo en que, en cada caso particular, los procesos estructurales a diversos niveles se combinan con factores específicos de cada territorio determinando su evolución en el tiempo.

- Por otra parte, en el proceso de investigación seguido destaca la importancia de la estrategia de investigación cualitativa a la hora de aportar información clave en relación con los factores que explican las diferentes trayectorias seguidas en la evolución de territorios concretos. En particular, el recurso a ese tipo de estrategia de investigación revela todo su potencial cuando, como en nuestro caso, se incluyen en el análisis factores extraeconómicos tales como el capital social, las expectativas mutuas de las personas, o el funcionamiento de las instituciones, todos ellos aspectos clave de la realidad local, capaces de generar tensiones que guían la trayectoria territorial según lógicas que superan las meras previsiones económicas o la planificación derivada de las políticas públicas.

❖ Objetivos referentes a la investigación empírica

En relación con los objetivos referentes a la parte empírica de la investigación, pueden dividirse entre aquellos orientados a explorar las condiciones generales del territorio objeto de estudio y, por otro, aquellos que plantean el abordaje de los factores explicativos de los obstáculos al desarrollo del mismo.

- En relación con los primeros, cabe destacar concretamente dos tipos de tareas realizadas que podrían definirse como aportes novedosos en el en el contexto de los estudios geográficos de la provincia de La Pampa y, más precisamente de la cuenca del Colorado.

Por un lado se presenta un estudio integral de la cuenca del Colorado abarcando una diversidad de aspectos no incluidos antes en ningún estudio de la misma. Así, en el análisis se han incluido desde sus características físicas hasta aquellas relacionadas con el poblamiento o la descripción de la infraestructura de regadío construida hasta el momento sobre la misma. En ese contexto, el elemento de mayor interés lo constituye el análisis institucional de la cuenca, un aspecto no tratado antes y que resulta de especial interés para comprender su estado actual de desarrollo. En particular, se ha discutido la existencia o no de una verdadera unidad de la cuenca desde el punto de vista institucional, recurriendo al análisis del proceso que dio lugar a la creación de una autoridad de administración de la misma. Es justamente ese análisis el que permite comprender, por un lado, la falta de un proyecto integral de desarrollo de la misma y, por otro, el interés de la provincia de La Pampa sobre la misma.

El segundo elemento a destacar en la concreción de este conjunto de objetivos, es la realización de un diagnóstico territorial del Alto valle del Colorado. El mismo se ha basado, por un lado, en una evaluación del grado de concreción del proyecto de regadío en el Alto Colorado, es decir, un análisis comparativo entre los objetivos fijados por las políticas públicas y aquello que realmente logró concretarse. Por otra parte, se realizó un análisis de la evolución seguida por la localidad de 25 de Mayo y su zona de influencia a lo largo del período de evolución del proyecto de regadío.

Si bien ambas perspectivas constituyen en sí mismas, análisis diagnósticos básicos, muy condicionados por la disponibilidad de información a escala local y por la atonía general que caracteriza al territorio estudiado, puede decirse también que representan un aporte novedoso en el contexto provincial. En primer lugar, porque se ha logrado sortear la carencia de información recurriendo a fuentes diversas y, en particular, a los datos aportados por el propio municipio, dando lugar a un tipo de análisis territorial no realizado hasta el momento en la provincia de La Pampa. Pero además, porque la utilización, con ese mismo propósito, de información de tipo cualitativo ha permitido completar ese diagnóstico y constatar la utilidad de la misma en contextos de fuerte carencia de información estadística básica.

- Como hemos podido observar más arriba, en las hipótesis de investigación se proponen cuatro componentes clave en la determinación de las características territoriales y trayectoria de desarrollo del Alto Colorado: políticas públicas, capital humano, capital social y contexto institucional. El estudio de cada uno de esos componentes ha constituido, por lo tanto, la tarea fundamental sobre la que se asienta el cumplimiento del objetivo general de la investigación.

En términos generales puede decirse que la investigación realizada ha permitido cumplir con los objetivos planteados. La estrategia seguida consistió en el estudio en profundidad de cada uno de esos componentes dedicándoseles, respectivamente un capítulo de cada uno de ellos. De ese modo ha sido posible conocer, por un lado, las características asumidas por cada uno de ellos a partir del análisis de sus propias lógicas de funcionamiento en el territorio y, por otro, identificar en cada caso los obstáculos concretos impuestos a la formación de una base económica local suficientemente robusta como para insertarse competitivamente en el circuito productivo frutícola regional.

De ese modo, si el análisis de las políticas públicas y el capital humano han permitido comprender los fundamentos sobre los que se afirma el proceso de construcción territorial, el estudio del capital social y las instituciones, íntimamente relacionados entre sí en torno a la idea de “sinergia”, han permitido interpretar las principales dinámicas que llevaron a la construcción y consolidación de los principales frenos al desarrollo.

Sin embargo, es necesario reconocer también que en el tratamiento de cada uno de esos factores se ha alcanzado resultados dispares como consecuencia, tanto de la disponibilidad de información en cada caso, como por las propias características de cada uno de esos ámbitos de la realidad, que requieren diferentes formas de aproximación para su estudio, al tiempo que admiten diferentes niveles de acceso a la información. En ese sentido, cuestiones tales como el papel de la política partidista y su influencia en la toma de decisiones estratégicas para la zona, las relaciones entre productores y las dos empresas que durante algunos años constituyeron el núcleo de la actividad productiva local, el análisis de ciertas organizaciones clave como el sindicato Colonos Unidos, son aspectos que hubieran merecido un tratamiento en profundidad pero que sólo han podido ser esbozadas en el análisis debido a las dificultades de contar con información que permitiera su estudio.

3. Algunas propuestas para las políticas públicas de desarrollo en el Alto Colorado

La corroboración de las hipótesis planteadas en esta investigación permite derivar, finalmente, algunas propuestas de carácter general en relación con la aplicación de políticas públicas de desarrollo en la cuenca del Colorado.

- ❖ Necesidad de contar con información a nivel local y de diagnósticos territoriales adecuados

Entre los principales problemas que suelen enfrentar los espacios locales a la hora de pensar sus propios problemas se encuentra la falta de diagnósticos locales y el caso estudiado en esta Tesis no ha sido una excepción.

Como se ha mencionado al principio, la escasez y dispersión de la información útil para ese objetivo ha sido uno de los principales obstáculos que ha debido enfrentar esta investigación. Sin embargo, a lo largo de las diferentes fases del trabajo de campo ha sido posible obtener información cuantitativa, tanto recopilándola de diferentes organismos como recogiendo mediante encuesta, resultando de gran utilidad tanto para el diagnóstico territorial como para el conjunto de la investigación.

Ello permite suponer que la obtención de este tipo de información para un municipio no debería representar un problema. Antes bien, aparece como una tarea abordable en períodos de tiempo breves y con presupuestos relativamente limitados que debería ser llevada a cabo por los Municipios pampeanos. Evidentemente, la coordinación de ese tipo de tareas desde el ámbito provincial o nacional, permitiría además la posibilidad de análisis comparativos en la medida en que la recogida de información siguiera metodologías y protocolos homogéneos.

Un aspecto llamativo en un proyecto de las dimensiones del aquí estudiado lo constituye la carencia de información catastral actualizada y la falta de información

georreferenciada esencial para la gestión del mismo. Como se mencionó en una nota al pie, en el marco de esta Tesis se elaboraron capas SIG para la elaboración de cartografía temática con la que no contaba el EPRC.

❖ Fortalecimiento del contexto institucional local

La investigación puso de manifiesto importantes debilidades del contexto institucional sobre el que gira la vida de la comunidad local, lo que constituye un problema generalizable a la totalidad de localidades de la provincia.

Frecuentemente, la debilidad de las organizaciones locales suele asociarse a problemas presupuestarios y de capacitación técnica. Siendo ello un aspecto innegable de la cuestión, es también cierto que suelen olvidarse otros aspectos que podrían comenzar a corregirse “desde abajo” y en relación con los cuales los gobiernos locales tienen mucho por hacer (Méndez, Michelini, Romeiro, 2006), tales como:

- Fomento de la creación de organizaciones formales a nivel local. Junto a la reducida masa crítica de organizaciones presentes en ámbitos como el Alto valle del Colorado, resulta también destacable el escaso impulso que se da a la formación de nuevas instituciones o incluso el desinterés frente a aquellas que simplemente desaparecen sin dejar huella de su existencia pasada. Así, cámaras de comercio, sindicatos, organizaciones de productores e incluso clubes deportivos y sociales o grupos de interés destacan por su ausencia contribuyendo a deprimir aún más el dinamismo de la comunidad.
- Mayor coordinación y coherencia entre las instituciones locales. Otro problema detectado, común también a los demás pueblos pampeanos, es la falta de coordinación y coherencia de las acciones llevadas a cabo por las escasas organizaciones presentes a nivel local. Predomina, en ese sentido, una cierta cultura de estricta división de roles y funciones en la que la realidad es vista como parcelas que deben cuidarse de la intromisión de otros actores. Por el contrario, innumerables experiencias de desarrollo local han puesto ya sobradamente de manifiesto que la cooperación interinstitucional constituye una estrategia adecuada tanto para optimizar recursos como para generar sinergias que hagan más eficaces las acciones de cada una de las instituciones involucradas.

Como señala Helmsing (2001), una premisa básica del desarrollo local en la actualidad se basa en el “reconocimiento de que las nuevas políticas no requieren necesariamente más recursos sino que deben orientarse a incrementar la racionalidad sistémica en el uso de los recursos y programas locales y extra-locales”.

- Reducción del nivel de dependencia de los niveles superiores del Estado. Como señala Villar (2007), es evidente que en Argentina los recursos económicos municipales se destacan por su escasez debido, por un lado, a una pobre capacidad recaudadora y, por otro, a sistemas de coparticipación que concentran el gasto en los niveles provincial y nacional. Esa dependencia económica conduce así a una de tipo político, generando una relación “radial” donde las provincias ocupan el centro sobre el que giran y se relacionan los municipios.

No obstante ello, puede también argumentarse con base en la investigación realizada que, en el marco de esa dependencia, existen márgenes de acción posibles que los municipios generalmente no aprovechan. Un claro ejemplo de ello lo constituye la forma en que los Intendentes municipales diseñan la organización del municipio al comenzar los períodos de gobierno, sin siquiera considerar una oficina relacionada con los problemas del desarrollo que afectan a la localidad, o la falta de interés por capacitar personal en herramientas de gestión clave como las tecnologías de información geográfica o la capacitación en desarrollo local.

En otras palabras, debería tenderse a un reemplazo de la dependencia *de* los niveles superiores a la coordinación en sentido vertical *con* los mismos (Helmsing, 2001).

- ❖ Definición y consolidación de un “Proyecto local” de desarrollo e incremento de la interacción público-privado

Como se ha visto en capítulos anteriores, la cooperación entre los ámbitos público y privado resulta hoy en día un instrumento esencial a la hora de promover el desarrollo local. Se trata, en palabras de Ostrom (1996) que ambos sectores hagan aquello que mejor saben hacer, pero en el marco de un “proyecto local” consensuado por un número creciente de sectores de la comunidad local.

En el caso del Alto Colorado, hemos podido apreciar claras dificultades para estos procesos de interacción, incluso cuando existía un proyecto concreto que involucraba a ambas partes. De mismo modo, la incorporación de los nuevos agentes económicos se realizó, desde un principio, con base en una estricta separación entre la actividad privada –considerada autosuficiente para llevar adelante sus proyectos- y el ámbito público –autolimitado a la “atracción de capitales a la zona”-. Evidentemente en esas condiciones resulta inviable la construcción de un proyecto de desarrollo “desde abajo”, por el simple hecho de que no existe una identificación con el lugar ni se generan compromisos mutuos que lleven a la construcción de las sinergias que están en la base de los procesos de desarrollo.

En consecuencia, la consolidación de un proyecto de desarrollo territorial a escala local requiere inevitablemente niveles crecientes de interacción público-privado y ésta, a su vez, de una participación efectiva de agentes económicos y actores sociales (Ostrom, 1996, Evans, 1996) en todas las etapas de un proyecto de desarrollo: toma de decisiones, implementación, distribución de beneficios y evaluación (Uphoff, 1980).

❖ Inversión en capital social como estrategia básica de desarrollo local

La corroboración de la hipótesis relativa a las falencias locales en términos de capital social, permiten subrayar aquí la necesidad de que las diversas instancias de gobierno, -y muy particularmente a nivel local- pongan especial atención a esta forma de capital como recurso clave para el desarrollo.

Las relaciones interpersonales dotadas de cierto nivel de capital social constituyen el substrato que facilitan relaciones de cooperación efectivas en términos económicos. Constituyen, por otra parte, una herramienta esencial tanto para la circulación de información e ideas como para la innovación, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas (Méndez, 2000).

Justamente por ello es que, en el caso del Alto Colorado, resulte paradójico que los empresarios más importantes de la zona –tales como Zille, SRL o Alto Valle del Río Colorado SA- hayan establecido relaciones sociales que, especialmente en los años iniciales de la actividad, dieron lugar a procesos de cooperación que facilitaron su instalación en la zona. Mientras tanto, en el caso de los pequeños chacareros, quienes debían integrar una “colonia de productores” y necesitaban imperiosamente el trabajo cooperativo, esos lazos brillaron por su ausencia durante la mayor parte del tiempo.

Ese sólo hecho demuestra que la formación de capital social constituye una tarea que no se termina con la sanción de una Ley que certifique la creación de una “colonia” sino que, por el contrario, la formación de un verdadero “sentido de comunidad” (Granovetter, 1973) requiere, en algunas ocasiones, tiempo y esfuerzo por parte de los funcionarios que deben asegurar la puesta en marcha efectiva de un proceso de desarrollo.

❖ Consolidación de la unidad de cuenca integrando los proyectos de desarrollo a lo largo de la misma

Además de las acciones posibles a escala local, parece pertinente señalar también la necesidad de una mayor integración a nivel de la cuenca en su conjunto, es decir, a una escala que podríamos definir como “microrregional”, con el objeto de reforzar las acciones a escala local. Para ellos, sería necesario concretar, como punto de partida dos tipos de acciones:

- En primer lugar, la Autoridad de cuenca –el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado-, cuyas atribuciones se relacionan con la vigilancia mutua en relación con el uso del recurso y con la implementación del Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego, debería adquirir también funciones relativas a la promoción del desarrollo de la cuenca. En ese fortalecimiento institucional el COIRCO debería facilitar una articulación de proyectos de desarrollo que permitiera el desarrollo integrado del conjunto de la cuenca. La acción conjunta y cooperativa de las provincias condóminas constituye una herramienta esencial para la puesta en marcha de proyectos tales como la creación de un fondo solidario de promoción del desarrollo, la creación de infraestructuras básicas de transporte, regadío y generación eléctrica o la generación de instituciones comunes de investigación y desarrollo.
- Por otra parte, resulta imprescindible también la conexión física de la cuenca. La creación de infraestructura de transporte y comunicación entre núcleos urbanos a lo largo de la cuenca, así como la integración funcional de núcleos urbanos como 25 de Mayo y Catriel o La Adela y Río Colorado, aparecen como cuestiones básicas a concretar con el objeto de alcanzar ese propósito.

Posdata:

Al momento de finalizar la escritura de estas conclusiones, la prensa provincial publica (La Arena, 30/05/2008): “Los colonos de 25 de Mayo, en protesta por los inminentes remates de sus chacras, ayer cortaron la ruta sorpresivamente desde las 6 de la mañana. Al mediodía recibieron una nota del gobernador, Oscar Mario Jorge, pidiéndoles que depongan la actitud (...)”. Sólo espero que el Alto valle del Colorado consiga algún día abrir su “caja negra del desarrollo territorial” y pueda resolver finalmente un dilema que lo ha entretenido durante más de cuatro décadas.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES UTILIZADAS

1. Bibliografía

Aghón, G., Albuquerque, F. y Cortés, P. (2001): Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Un análisis comparativo. CEPAL, Documento LC/L. 1549. Santiago de Chile.

Alacevich, M. (2007): "The changing meaning of development: SID's first decades". En Development, 50 (1), pp. 59-65. (www.sidint.org/development)

Alberti, G. (2000): "Desarrollo rural, instituciones y procesos de cambio institucional". En Carmagnani, M. y Gordillo de Anda, G. (coords.): Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo. Colegio de México-Fondo de Cultura Económica. México.

Albertos Puebla, J.M., Caravaca, I., Méndez, R. y Sánchez, J.L. (2004): "Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales". En Alonso Santos, J.L., Aparicio Amador, L. y Sánchez, J.L. (Eds.): Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España. Ediciones Universidad de Salamanca.

Llorens, J.L., Albuquerque, F. y del Castillo, J. (2003): Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Albuquerque Llorens, F. (2001): "Servicios empresariales y desarrollo económico local: una reseña temática". En: García Tabuenca, A., Levitsky, J. y Hojmark Mikkelsen, L. (2001): La micro y pequeña empresa en Latinoamérica. La experiencia de los servicios de desarrollo empresarial. ITDG, Lima, Perú, pp. 189-200.

Albuquerque Llorens, F. (2004a): "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". En: Revista de la CEPAL, N° 82, pp. 157-171.

Albuquerque, F. (2004b): El enfoque del desarrollo económico local. OIT. Buenos Aires.

Albuquerque Llorens, F. (1999): Desarrollo económico local en Europa y América Latina. CSIC. Madrid.

Albuquerque Llorens, F. (1996): Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural. ILPES-CEPAL. LC/IP/R.174. Santiago de Chile.

Alonso Santos, J.L. (2002): “Los nuevos espacios industriales en Castilla y León y Castilla-La Mancha”. En Alonso, J.L. y Méndez, R. (eds.): Sistemas locales de empresas y redes de innovación en Castilla-La Mancha y Castilla y León. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.

Amin, A. y Thrift, N. (1996) (eds.): Globalization, institutions and regional development in Europe. Oxford University Press. Reino Unido.

Amin, A. y Robins, K. (1994): “El retorno de las economías regionales. Geografía mítica de la acumulación flexible”. En Benko, G. y Lipietz, A.: Las regiones que ganan. Edicions Alfons el Magnànim. Valencia. España. (1994).

AA.VV. (1956): Anales de la Conferencia del río Colorado (1956). Santa Rosa. Provincia de La Pampa. 29 y 30 de agosto de 1956.

Appendini, K., y Nuijten, M. (2002): “El papel de las instituciones en contextos locales”. En: Revista de la CEPAL, N° 76, pp. 71-88.

Arocena, J. (2001): “Globalización, integración y desarrollo local”. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comps.) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ediciones Homo Sapiens. Rosario, Argentina.

Arriaga, V. (1956): “Palabras del Ministro de Gobierno y Obras Públicas, sobre el tema “Obras de riego y proyectos de colonización”. En AA.VV. Anales de la Conferencia del río Colorado, Santa Rosa. La Pampa.

Arriaga, V. (1956): “Reunión sobre aprovechamiento del río Colorado”. Memorándum de S.E. el Señor Ministro de Gobierno y Obras Públicas al Señor Subsecretario de Obras Públicas. En AA.VV. Anales de la Conferencia del río Colorado, Santa Rosa, La Pampa.

Ayala Espino, J. (1999): Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. FCE, México.

Bagnasco, A. (1977): Tre Italie. La problemática territoriale dello sviluppo italiano. Il Mulino. Bologna.

Bagnasco, A. (1988): La costruzione sociale del mercato. Il Mulino, Bologna.

Bagnasco, A. (2000): “Nacimiento y transformación de los distritos industriales”. En Carmagnani, M. y Gordillo de Anda, G. (coords.): Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo. Colegio de México-Fondo de Cultura Económica. México.

Bagnasco, A., Piselli, F., Pizzorno, A., Trigilia, C. (2003): El capital social. Instrucciones de uso. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Ballester, R. (1942): El río Colorado. Su sistematización y aprovechamiento. Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Buenos Aires.

Bandieri, S. y Blanco, G. (1998): Pequeña explotación, cambio productivo y capital británico en el Alto valle del río Negro. En Quinto Sol. Revista de Historia regional. UNLPam. Santa Rosa. La Pampa. Argentina.

Bandieri, S. y Blanco, G. (1994): “Comportamiento histórico del subsistema frutícola regional”. En De Jong, G., Tiscornia, L., *et.al.* (1994): El minifundio en el Alto valle del río Negro. Estrategias de adaptación. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

Barr, A. (1998): “Enterprise performance and the functional diversity of social capital”. CSAE Working Paper Series, N° 65. Centre for the Study of African Economies. Universidad de Oxford.

Bebbington, A. (1997): “Social capital and rural intensification: local organizations and islands of sustainability in the rural Andes”. En The Geographical Journal. Vol. 163 (2), pp. 189-197).

Bebbington, A., Guggenheim, S., Olson, E., Woolcock, M. (2004): “Exploring social capital debates at the World Bank”. En The Journal of Development Studies, Vol. 40 (5), pp. 33-64.

Becattini, G. (1979): “Dal settore industriale al *distretto* industrial. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale”. En Rivista di Economia Politica Industriale, vol. V, N° 1, pp. 303-313.

Becattini, G. (1994): “El distrito marshalliano: una noción socioeconómica”. En Benko, G. y Lipietz, A.: Las regiones que ganan. Edicions Alfons el Magnànim. Valencia. España, (1994).

Becattini, G. (2005): La oruga y la mariposa. Un caso ejemplar de desarrollo en la Italia de los distritos industriales: Prato: (1954-1993). Universidad de Valladolid.

Becattini, G., Bellandi, M., Dei Ottati, G., Sforzi, F. (2003): From industrial districts to local development. An itinerary of research. Edward Elgar. Cheltenham.

Becker, G.S. (1964): Human capital. University of Chicago Press. Chicago.

Bellandi, M. (1986): El distrito industrial en Alfred Marshall”. En Estudios Territoriales, N° 20, pp. 31-44.

- Benedetti, E. (1985): “Vitivinicultura en la provincia de La Pampa”. Mimeo. 25 de Mayo.
- Benko, G. (2001): “Développement durable et systèmes productifs locaux”. En Reseaux d’entreprises et territoires. Regards sur les systèmes productifs locaux. DATAR. La documentation française. Paris.
- Benko, G. y Lipietz, A. (1994): Las regiones que ganan. Edicions Alfons el Magnànim. Valencia. España.
- Benko, G. y Lipietz, A. (1997): “De la regulación de los espacios a los espacios de la regulación”. En Boyer, R. y Saillard, Y. (eds.): Teoría de la regulación: estado de los conocimientos, Vol. II. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.
- Bilder, E. y Zambón, H. (1995): “El ciclo contemporáneo y las economías regionales”. En Realidad Económica. N° 133, pp. 50-65. Buenos Aires.
- Blau, P. (1974): “Parameters of social structure”. En American Sociological Review, Vol. 39, pp. 615-635.
- Boisier, S. (1974): “Industrialización, urbanización y polarización: hacia un enfoque unificado”. En Planificación regional y urbana en América Latina. Seminario sobre Planificación Regional y urbana (ILPES). Siglo XXI. Madrid.
- Boisier, S. (1998): “Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales”. En Anales de geografía de la Universidad Complutense. N° 18. pp.13-35.
- Boisier, S. (1999): Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. Documento LC/G 2030-P, CEPAL. Santiago de Chile.
- Boisier, S. (2000): “Desarrollo local ¿de qué estamos hablando? En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comps.): Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Homo Sapiens Ediciones. Rosario. Argentina.
- Boix, R. y Galletto, V. (2006): “Sistemas locales de trabajo y distritos industriales marshallianos en España”. En Economía Industrial N° 359. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Madrid.
- Boudeville, J. (1968): Los espacios económicos. EUDEBA. Buenos Aires. (1965)
- Boudeville, J. (1972): Aménagement du territoire et polarisation. Genin. Paris.
- Bourdieu P. (2001): “El capital social. Apuntes provisionales”, En Revista Zona Abierta N° 94/95, pp. 83-119 (1980).
- Bourdieu, P. (2003): Las estructuras sociales de la economía. Anagrama. Barcelona.

- Bourdieu, P., Chamboredon, J.C. y Passeron, J.C. (1994): El oficio de sociólogo. Siglo XXI Editores. Madrid.
- Bowles, S. y Gintis, H. (2002): "Social capital and community governance". En The Economic Journal, N° 112 (Noviembre).
- Brusco, S. (1982): "The Emilian model: productive decentralisation and social integration". En Cambridge Journal of Economics, N° 6, pp. 167-184.
- Burgos, J.J. (1974): Mesoclimas del valle del río Colorado y su potencial agropecuario. ECOSUR. Buenos Aires.
- Burin, D. y Heras, A.I. (2001): Desarrollo local. Una respuesta humana a la globalización. Ediciones CICCUS-La Crujía. Buenos Aires.
- Bustelo, P. (1998): Teorías contemporáneas del desarrollo económico. Síntesis. Madrid.
- Camagni, R. (2003): "Incertidumbre, capital social y desarrollo local. Enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio". En Investigaciones regionales, N° 2, pp. 31-57.
- Canto, C. del (2000): "Nuevos conceptos y nuevos indicadores de competitividad territorial para las áreas rurales". En Anales de Geografía de la Universidad Complutense, Vol. 20, pp. 69-84.
- Cao, H. y Rubins, R. (1994): "La estructura institucional de las provincias rezagadas". En Realidad Económica, N°128, pp. 91-104.
- Caravaca, I. (1998): "Los nuevos espacios ganadores y emergentes". En Revista EURE, Vol. 24 (73). Santiago de Chile.
- Cardoso, F.H. (1972): "Dependency and development in Latin America". En New Left Review, N° 74 (Julio-Agosto), pp. 83-95.
- Carmagnani, M. y Gordillo de Anda, G. (2000): Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo. Colegio de México y FCE. México.
- Carpio Martín, J. (2000): "Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural". En Anales de Geografía de la Universidad Complutense, N° 20, pp. 85-100.
- Casaza, J. (2003): "Informe nacional. La situación del manejo de cuencas en la República Argentina". III Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas Hidrográficas. Arequipa, Perú. (9-13 de junio de 2003)
- Castello, H., *et.al.* (1989): La actividad frutícola en el Alto Valle del Río Negro. CEPAL. Santiago de Chile.

Castells, M. (2001): La era de la información. Volumen 1 (La sociedad red). Alianza Editorial. Madrid.

Castillo, J.J. (1994): “Distritos y detritos industriales. La nueva organización productiva en España”. En Revista EURE, Vol. XX (60), pp. 25-42, Santiago de Chile.

Ceña Delgado, F. (1994): “Planteamientos económicos del desarrollo rural: perspectiva histórica”. En Revista de estudios agro-sociales. Vol. XLII (169).

Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002): Las provincias en la crisis argentina. Algunos elementos para discutir las prioridades de la cooperación internacional. CEPAL, Buenos Aires, Argentina.

CFI (1982): Estudio de revisión y actualización del Sistema de Aprovechamiento Múltiple del río Colorado en Colonia 25 de Mayo. Informe final. Buenos Aires.

Chenery, H. (1975): “The structuralist approach to development policy”. En The American Economic Review. Vol. 65 (2). pp.310-316.

Chiriboga, M. (2003): “Innovación, conocimiento y desarrollo rural”. Ponencia al Segundo Encuentro de la Innovación y el Conocimiento para Eliminar la Pobreza Rural. FIDA. Lima, Perú.

Clark, C. (1951): The condition of economic progress. Macmillan. Londres.

Clement, E. (1997): “Sistemas productivos locales y distritos industriales: el caso de España”. En Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles, N° 24, pp. 91-106.

Cohen, J. y Uphoff, N. (1980): “Participation’s place in rural Development: seeking clarity through specificity”. En World Development, Vol. 8, pp. 213-235.

COIRCO (1983): “Bases para el acuerdo interprovincial”. Bahía Blanca.

Coleman, J.S. (1988): “Social capital in the creation of human capital”. En The American Journal of Sociology, Vol. 94, Supplement: Organizations and institutions: sociological and economic approaches to the analysis of social structure, pp. 95-120.

Coraggio, J.L. (1974): “Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. En Planificación regional y urbana en América Latina. Seminario sobre Planificación Regional y urbana (ILPES). Siglo XXI. Madrid.

Coraggio, J.L. (1985): “Polarización, desarrollo e integración”. En Kuklinski, A. (Comp.): Desarrollo polarizado y políticas regionales. FCE. México.

Coriat, B. (1997): Los desafíos de la competitividad. UBA. Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires.

Courlet, C. (2001): “Les systèmes productifs locaux. De la définition au modèle. En Reseaux d’entreprises et territoires. Regards sur les systèmes productifs locaux. DATAR. La documentation française. Paris.

Dasgupta, P. y Serageldin, I. (2000) (eds.): Social capital. A multifaceted perspective. The World Bank. Washington.

DATASA (1966): Proyecto de desarrollo agrícola en Colonia 25 de Mayo. C.F.I. – Ente Provincial del Río Colorado. Buenos Aires.

De Casabianca, F. (1998): “Política comunitaria y ordenación del territorio. Necesidad de una adaptación de la PAC al contexto mediterráneo”. En: Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Madrid. pp. 37-46.

De Jong, G. (1995): “Cambios estructurales en la fruticultura del Alto Valle. En Revista Realidad Económica N° 136. Buenos Aires.

De Jong, G., Tiscornia, L., *et.al.* (1994): El minifundio en el Alto valle del río Negro. Estrategias de adaptación. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

De Riz, L. y Portantiero, J.C. (coords.) (2002): Aportes para el desarrollo humano de la Argentina / 2002. PNUD. Buenos Aires. Argentina.

Dillon, B. (2003): “Descapitalización, estado de las fincas y perspectivas futuras de los pequeños y medianos productores frutícolas del espacio de agricultura bajo riego en la provincia de La Pampa”. Instituto de Geografía. Universidad Nacional de La Pampa.

Dillon, B. (1986): “Análisis de la evolución y estructura de la población de 25 de Mayo y su área de influencia”. Monografía inédita para la Cátedra de Geografía de La Pampa. Departamento de Geografía. Universidad Nacional de La Pampa.

Dogan, M. y Pahre, R. (1993): Las nuevas ciencias sociales. La marginalidad creadora. Grijalbo. México.

Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. (2001): Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua. Documento de la CEPAL. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 35. LC/L.1660-P. Santiago de Chile.

Dunford, M. (1994): “Trayectorias industriales y relaciones sociales en las regiones de nuevo crecimiento económico”. En Benko, G. y Lipietz, A.: Las regiones que ganan. Edicions Alfons el Magnànim. Valencia. España.

Durston, J. (2000): ¿Qué es el capital social comunitario?. Serie Políticas Sociales, N° 38. CEPAL / ECLAC. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

Durston, J. (2001): Capital social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. Documento de referencia, DDR/1, CEPAL, Santiago de Chile.

Durston, J. (2002): El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Documento LC/G.2185-P. CEPAL. Santiago de Chile

Duval, M. (1946): Aprovechamiento de la riqueza hídrica del Territorio Nacional de La Pampa. Ministerio del Interior. Gobernación de La Pampa. Santa Rosa.

Edwards, B. y Foley, M. (1998): "Civil society and social capital beyond Putnam". En The American Behavioral Scientist, 42 (1).

Ericksen, E., y Yancey, W. (1977): "The locus of strong ties". Manuscrito no publicado. Departamento de sociología. Universidad Temple. Estados Unidos.

Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés (*Dirs.*) (2000) Historia General de las Relaciones Exteriores de la República argentina. Buenos Aires, CARI. Versión on-line: <http://www.argentina-rree.com>

Evans, P. (1989): "Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the Third World State". En Sociological Forum, Vol. 4 (4), pp. 561-587.

Evans, P. (1996a): "Development strategies across the Public-Private divide". En World Development, Vol. 24 (6), pp. 1033-1037.

Evans, P. (1996b): "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy". En World Development, Vol. 24 (6), pp. 1119-1132.

Evans, P. (1997): State – society synergy: government and social capital in development. Research Series, N° 94. Universidad de California. Berkeley.

Evans, P. y Stephens, J.D. (1988): "The emergence of a new comparative political economy". En Theory and society, N° 17, pp. 713-745.

Fedderke, J., De Kadt, R. y Luiz, J. (1999): "Economic growth and social capital: a critical reflection". En Theory and society, N° 28, pp. 709-745.

Fernández, J. (1990): "Un modelo productivo para el área de riego pampeana. EPRC. Mimeo.

Ferrão, J. y Lopes, R. (2004): "Understanding peripheral rural areas as contexts for economic development". En Labrianidis, L. (ed.) The future of Europe's rural peripheries. Ashgate. Reino Unido.

Ferrer, A. (2000): Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional. FCE, Buenos Aires. (1997)

Ferrer, A. y Ourracariet, G. (1996): "Riesgo de colapso en suelos yesosos incorporados al riego". Comunicación presentada en el XV Congreso Argentino de la Ciencia del Suelo. Santa Rosa, La Pampa.

FIEL (2003): El ambiente de negocios en las provincias argentinas. Buenos Aires. Argentina.

Fiorentino, R. (2005): La agricultura irrigada en Argentina y su contribución al desarrollo de las economías regionales. Documento de trabajo. Banco Mundial. Buenos Aires

Flick, V. (2004): Introducción a la investigación cualitativa. Ed. Morata. Madrid.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2002): "Dar a los pobres rurales la oportunidad de salir de la pobreza: Informe de la Consulta sobre la Reposición de los Recursos del FIDA (2002-2006). Roma.

Fox, J. (1996): "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico". En World Development, Vol. 24 (6), pp. 1089-1103.

Frank, A.G. (1991): El subdesarrollo del desarrollo. Un ensayo autobiográfico. IEPALA.

Friedmann, J. y Weaver, C. (1981): Territorio y función. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid. (1979)

Furió, E. (1996): Evolución y cambio en la economía regional. Ariel. Barcelona.

Gallicchio, E. (Coord.) (2002): La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias. CLAEH-ALOP. Montevideo.

Gandolfo, J. (1962): "Plan hidráulico integral para la promoción de la zona de Colonia 25 de Mayo". Oficina de Informaciones. Poder Ejecutivo. Provincia de La Pampa.

Gandolfo, J. (1962): "Río Colorado. Plan de obras alimentadas por el dique derivador en 'Punto Unido' frente a 'El Zauzal'. Colonia 25 de Mayo y Curacó. Pcia. de La Pampa." Oficina de Informaciones. Poder ejecutivo. Provincia de La Pampa.

García Ballesteros, A. (Coord.) (1998): Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Geografía social. Oikos-Tau. Barcelona.

Garófoli, G. (1986): “Modelos locales de desarrollo”. En Estudios Territoriales, N° 22, pp. 157-168.

Garofoli, G. (1984): Modelli locali di sviluppo. Franco Angeli. Milán.

Garofoli, G. (1994): “Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno”. En Benko, G. y Lipietz, A.: Las regiones que ganan. Edicions Alfons el Magnànim. Valencia. España.

Garófoli, G. (2002): “Local development in Europe. Theoretical models and international comparisons”. En European Urban and Regional Studies, Vol. 9 (3), pp. 225-239.

Gaviria, M., Naredo, J.M. y Serna, J. (coords.) (1978): Extremadura saqueada. Recursos naturales y autonomía regional. Ediciones Ruedo Ibérico. Barcelona.

Gil Acosta, R. (1979): “Algunas reflexiones sobre la creación y orientación del Ente Provincial del río Colorado”. Mimeo. Centro de Documentación y Biblioteca. EPRC.

Gilly, J.P. y Pecqueur, B. (1997): “La dimensión local de la regulación”. En Teoría de la regulación: estado de los conocimientos. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.

Gittel, R. y Vidal, A. (1998): Community organizing. Building social capital as a development strategy. Thousand Oaks, California, Sage Publications.

Givord, D. (1999): “Defensa del modelo rural y agrario europeo en la OMC”. <http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-es/biblio/model/art02.htm>

Gobierno de La Pampa (1998): Áreas bajo riego en la provincia de La Pampa. Santa Rosa.

Gobierno de La Pampa (1999): Población, economía y recursos naturales en la ribera pampeana del río Colorado. Santa Rosa.

Gorenstein, S., (coord.) (2005): Análisis participativo del proceso de transformación productiva e institucional en el Valle Bonaerense del Río Colorado. Documento de trabajo preparado para la preparación de una Estrategia nacional de Desarrollo Rural para Argentina. Buenos Aires.

Goulet, D. (1979): “Development as liberation”: policy lessons from case studies”. En World Development, Vol. 7, pp. 555-566.

Granovetter, M. (1973): “The strength of weak ties”. En The American Journal of Sociology. Vol. 78 (6), pp.1360-1380.

Granovetter, M. (1983): "The strength of weak ties: a network theory revisited". En Sociological Theory, Vol. 1, pp. 201-233.

Granovetter, M. (1985): "Economic action and social structure: the problem of embeddedness". En The American Journal of Sociology. Vol. 91 (3), pp. 481-510.

Granovetter, M. (1995): "The economic sociology of firms and entrepreneurs". En Portes, A. (ed.): The economic sociology of immigration. Essays on networks, ethnicity and entrepreneurship. Russell Sage Foundation. Nueva York.

Grootaert, C.; Narayan, D.; Nyhan Jones, V.; y Woolcock, M. (2004): Measuring social capital. An integrated questionnaire. World Bank Working Paper N° 18. Washington, D.C.

GRUPO 21 (2001): "Propuesta de desarrollo frutícola de Río Colorado". Río Colorado. Provincia de Río Negro. Mimeo.

Gutiérrez Puebla, J., Gould, M. (1994): SIG: Sistemas de Información Geográfica. Editorial Síntesis.

Hadjimichalis, C. (1996): "Global-local social conflicts: examples from southern Europe". En Amin, A. y Thrift, N. (eds.) Globalization, institutions and regional development in Europe. Oxford University Press. Reino Unido. (1994)

Hadjimichalis, C. y Papamichos, N. (1990): "Desarrollo local en el sur de Europa: hacia una nueva mitología", En: Estudios regionales, N° 26, pp. 113-144.

Hansen, N. (1981): "Development from above: the centre-down development paradigm. En Stöhr, W. y Taylor, D.R.F. (eds.): Development from above or below. John Wiley and Sons. Nueva York, pp. 15-38.

Heller, P. (1996): "Social capital as a product of class mobilization and state intervention: industrial workers in Kerala, India". En World Development, Vol. 24 (6), pp. 1055-1071.

Herreros, F. y de Francisco, A. (2001): "El capital social como programa de investigación". En Revista Zona Abierta N° 94/95, pp. 1-46.

Higgins, B. (1985): "¿Existen los polos de desarrollo?". En Kuklinski, A. (Comp.): Desarrollo polarizado y políticas regionales. FCE. México.

Hirschman, A.O. (1957): "Investment policies and "dualism" in underdeveloped countries". En The American Economic Review, Vol. 47 (5), pp. 550-570.

Hirschman, A.O. (1973): "The changing tolerance for income inequality in the course of economic Development". En World development. Vol. 1 (12), pp. 29-36.

- Hirschman, A.O. (1958): La estrategia del desarrollo económico. FCE.
- Hirschman, A.O (1986): El avance en colectividad. Experimentos populares en América Latina. FCE. Buenos Aires. (1984)
- IATASA (1970): Aprovechamiento integral de la colonización de 10.000 hectáreas en Colonia 25 de Mayo. Buenos Aires.
- IICA (2002): “Plan de mediano plazo (2002-2006). Centrado en las personas y comprometido con el futuro”. San José, Costa Rica.
- INCYTH (1975): Alternativas para un programa único de distribución de caudales y habilitación de áreas de riego en el río Colorado. Buenos Aires.
- INDEC (2003): Aquí se cuenta. Revista Informativa del Censo 2001. N° 7, septiembre de 2003.
- Instituto de Desarrollo Regional (2005): "Red provincial de precios pagados a productor. Informes por producto. Manzana para consumo en Fresco". Godoy Cruz. Mendoza
- INTA-UNLPam (2004): Inventario Integrado de los Recursos Naturales de la provincia de La Pampa. Santa Rosa. (1980)
- INTEC-ACE (2001): Relevamiento y diagnóstico de los productores frutícolas de Río Colorado. Mimeo.
- INTERCONSUL, FRANKLIN-ADE (1982): Estudio de revisión y actualización del Sistema de aprovechamiento múltiple del Río Colorado en Colonia 25 de Mayo – La Pampa. Vol. II, Tomo 2. Buenos Aires.
- INTERCONSUL, FRANKLIN-ADE (1982): Estudio de revisión y actualización del Sistema de Aprovechamiento Múltiple del Río Colorado en Colonia 25 de Mayo, La Pampa. Informe Final.
- Irisarri, J.A. (1998): “Estudio detallado de suelos”. En Estudio de Optimización del Sistema de Riego y Drenaje de la Colonia Ampliación El Sauzal” (Colonia 25 de Mayo – Provincia de La Pampa). Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires.
- ITALCONSUL-SOFRELEC (1961): Desarrollo integral de los recursos hídricos del río Colorado. Estudio preliminar. Roma.
- Johannisson, B. (1990): “The nordic perspective: self reliant local development in four scandinavian countries”. En Stöhr, W.: Global challenge and local response. The United Nations University. Tokio.

Johnson, H. (1960): "The political economy of opulence". En Canadian Journal of Economics and Political Science. N° 26, pp. 552-564.

Kikenberg, N. y Guedes, O. (ca.1970): Relevamiento expeditivo y clasificación de los suelos para riego en la Colonia 25 de Mayo (La Pampa). Centro de Documentación y Biblioteca, EPRC. 25 de Mayo. La Pampa.

Klimovsky, G. (1994): Las desventuras del conocimiento científico. A-Z Editora. Buenos Aires.

Kliksberg, B. y Tomassini, L. (comps.) (1999): Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. BID-FCE.

Krishna, A. y Shrader, E. (2002): "The social capital assessment tool: design and implementation". En Grootaert, C. Understanding and measuring social capital: a multidisciplinary tool for practitioners. Washington, D.C. World Bank Publications.

Krishna, A. y Uphoff, N. (1999): Mapping and measuring social capital: a conceptual and empirical study of collective action for conserving and developing watersheds in Rajasthan, India. Social Capital Initiative Working Paper, N° 13, Banco Mundial.

Kuhn, T. (1988): La estructura de las revoluciones científicas. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. (1962)

Lam, W.F. (1997): "Institutional design of public agencies and coproduction: a study of irrigation associations in Taiwan". En Evans. P. (ed.) State-society synergy: government and social capital in development. Research Series N° 94. University of California. Berkeley.

Lattuada, M. (2000): El crecimiento económico y el desarrollo sustentable en los pequeños y medianos productores agropecuarios argentinos de fines del siglo XX. CONICET / FLACSO / UNR. Buenos Aires. Argentina.

Lavarello, P. (2004): Estrategias empresariales y tecnológicas de las firmas multinacionales de las industrias agroalimentarias argentinas durante los años noventa. En Desarrollo Económico, 44 (174), pp. 231-260.

Lee, E. (1981): "Basic Needs Strategies: a frustrated response to development from below? En Stöhr, W. y Taylor, D.R.F. (eds.): Development from above or below. John Wiley and Sons. Nueva York, pp. 107-122.

Lewis, A. (1984): "The state of development theory". The American Economic Review. Vol. 74 (1). pp. 1-10.

Ley Nacional N° 21.611. “Alternativas para un Programa Único de Distribución de Caudales y Habilitación de Áreas de Riego en el Río Colorado.

Lin, N. (2007): Social capital. A theory of social structure and action. Cambridge University Press. Nueva York.

Llorens, J.L., Alburquerque, F. y del Castillo, J. (2003): Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Macaulay, S. (1963): “Non-contractual relations in business: a preliminary study”. En American Sociological Review, Vol. 28 (1), pp. 55-67.

Maillat, D. (1996): "Du district industriel au milieu innovateur: contribution à une analyse des organisations productives territorialisées". IRER, Working Paper N° 9606a.

Mainero, C. y Aciar, L (1961): Estudio de suelos del ángulo NE del valle de “Colonia 25 de Mayo”. Centro de Documentación y Biblioteca, EPRC. 25 de Mayo. La Pampa.

Manzanal, M. y Rofrman, A. (1989): Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo. CEAL / CEUR. Serie Economía. Buenos Aires.

Marqués, N. (1994): “El circuito de la fruticultura en el alto valle (Río Negro y Neuquén) ¿El fin de una economía dinámica? En Revista Realidad Económica N° 127. Buenos Aires.

Martín, A. y Cabezón, D. (1972): Informe sobre aspectos de la colonización en 25 de Mayo. Administración Provincial del Río Colorado. Santa Rosa.

Mecha López, R. (2002): Sistemas productivos locales e industrialización rural en Castilla-La Mancha. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

Medina, J. (2002): El plan Badajoz y el desarrollo económico de la provincia. Tecnigraf Editores. Badajoz.

Méndez, R. (2002): “Procesos de innovación y desarrollo territorial. Los medios innovadores”. En Méndez, R. y Alonso Santos, J.L. Sistemas locales de empresas y redes de innovación en Castilla-La Mancha y Castilla y León. Ediciones Universidad de Salamanca.

Méndez, R. (2000): “Procesos de innovación en el territorio: los medios innovadores”. En Alonso, J.L. y Méndez, R. (Coords.): Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España. Civitas Ediciones. Madrid.

Méndez, R. (1997): Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global. Ariel. Barcelona.

Méndez, R. (1994a): “Descentralización industrial, sistemas productivos locales y desarrollo rural”. En Revista EURE, Vol. XX (61), pp. 57-75. Santiago de Chile.

Méndez, R. (1994b): “Sistemas productivos locales y políticas de desarrollo rural”. En Estudios regionales, N° 39, pp. 93-112.

Méndez, R., Michelini, J.J., Romeiro, P. (2006): “Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias”. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. XXXVIII (148), pp. 377-395.

Méndez, R., Michelini, J.J., Del Río, I., y Rodríguez Moya, J. (2005): “Industrialización y desarrollo rural en la Sagra toledana: entre la periferia metropolitana y el territorio innovador”. En Anales de Geografía de la Universidad Complutense, Vol. 25, pp. 231-258.

Méndez, R., Del Río, I., Rodríguez Moya, J. y Michelini, J.J. (2004): “La industria de la madera y el mueble en Castilla-La Mancha: entre la tradición y la innovación”. En Alonso Santos, J.L. *et.al.* (comps.): Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.

Méndez, R., Rodríguez Moya, J. y Mecha, R. (1999): “Medios de innovación y desarrollo local en Castilla-La Mancha”. En Anales de Geografía de la Universidad Complutense, N° 19, pp. 149-174.

Méndez, R. y Rodríguez Moya, J. (1998): “Procesos de industrialización periférica y espacios emergentes en Castilla-La Mancha”. En Anales de Geografía de la Universidad Complutense, N° 18, pp. 177-204.

Michaud, C. (1956): Discurso en el acto inaugural de la I Conferencia del río Colorado. Santa Rosa. La Pampa.

Merli, R. y Nogués, C. (1996): “Evolución de la rama frutícola del Alto Valle. Configuración de la estrategia actual”. En Bendini, M. y Pescio, C. (Coords.): Trabajo y cambio técnico. El caso de la agroindustria frutícola del Alto Valle. Editorial La Colmena. GESA. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

Merton, R.K. y Kendall, P. (1946): “The focused interview”. En The American Journal of Sociology. Vol. 51, N° 6, pp. 541-557.

Mohan, G. y Mohan, J. (2002): “Placing social capital”. En Progress in Human Geography, Vol. 26 (2), pp. 191-210.

Molenaers, N (2006): “Vida asociativa y desarrollo local en dos pueblos nicaragüenses” En Revista de la CEPAL, N° 90, pp 121-133.

Molenaers, N. (2003): "Associations or informal networks? Social capital and local development practices. En Stolle, D. y Hooghe, M. (eds.): Generating social capital. Civil society and institutions in comparative perspective. Palgrave-MacMillan.

Molinero Hernando, F. y Alario Trigueros, M. (1994): "La dimensión geográfica del desarrollo rural: una perspectiva histórica. En Revista de Estudios Agrosociales, N° 169, Julio-Septiembre, pp. 53-87.

Morisoli (1983): El río Colorado y la franja desértica pampeano-patagónica. Contribución al estudio de la integración territorial. Centro de Investigaciones Geográficas. Santa Rosa. La Pampa. (2 tomos).

Morisoli, E. (1983): Apuntes sobre el proceso de poblamiento de la cuenca media del Colorado. Ministerio de Obras Públicas. Administración Provincial del Agua. Santa Rosa, La Pampa. Argentina.

Morisoli, E. (1984): Breve síntesis del origen del programa único de habilitación de áreas de riego y distribución de caudales del río Colorado y su primera obra de regulación: la presa-embalse Casa de Piedra. Mimeo. Centro de Documentación y Biblioteca. Ente Provincial del río Colorado.

Moulaert, F. y Nussbaumer, J. (2005): "The social region. Beyond the territorial dynamics of the learning economy". European Urban and Regional Studies, 12, 1, pp. 45-64.

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., González, S. (2005): « Towards alternative model (s) of local innovation". En Urban studies, Vol. 42 (11), pp. 1969-1990.

Moyano Estrada, E. (2005): "Capital social y desarrollo en zonas rurales". IESA Working Paper Series N° 0513. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, CSIC.

Murphy, K., Shleifer, A., Vishny, R. (1989): "Industrialization and the big push". En The Journal of Political Economy. University of Chicago Press. Chicago.

Mutti, A. (1998): Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa. Il Mulino-Saggi.

Myrdal, G. (1957): Economic theory and underdeveloped regions. Duckworth. Londres.

Myrdal, G. (1972); "Growth and social justice". En World development. Vol. 1 (3), pp. 119-120.

Myrdal, G. (1973): "Equity and growth". En World development. Vol. 1 (11), pp-43-47.

Narayan, D. (1999): Bonds and bridges: social capital and poverty. Policy Research Working Papers Series, N° 2167, Banco Mundial. (<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/2167.html>)

Naredo, J.M. (1978): “Antecedentes y características del saqueo extremeño”. En Gaviria, M., Naredo, J.M. *et.al* (Coords.): Extremadura saqueada. Ruedo Ibérico. Barcelona.

Neffa, J.C. (1998): Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996). EUDEBA. Buenos Aires.

Neira Alva, E. (1974): “Las políticas de desarrollo regional en América Latina”. En Planificación regional y urbana en América Latina. Seminario sobre Planificación Regional y urbana (ILPES). Siglo XXI. Madrid.

North, D. (1990): Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.

Nugent, J. (1993): “Between state, markets and households: a neoinstitutional analysis of local organizations and institutions”. En World Development, Vol. 21 (4), pp. 623-632.

Ostrom, E. (1996): “Crossing the great divide: coproduction, synergy and development”. En World Development, Vol. 24 (6), pp. 1073-1087.

Ostrom, E. (2000): “Social capital: a fad or fundamental concept? Dasgupta, P. y Serageldin, I. (eds.): Social capital. A multifaceted perspectiva. The World Bank. Washington.

Paladino, A. (1983): “El endeudamiento de los productores en Colonia El Zauzal”. Documento de circulación interna EPRC. 25 de Mayo. La Pampa.

Palma, G. (1978): “Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the análisis of concrete situations of underdevelopment?” En World development, Vol. 6, pp. 881-924.

Pelizzari de Noguero, G. (2004): “Colonia 25 de Mayo: Guía para recorrer la ciudad y conocer su historia”. Municipalidad de 25 de Mayo.

Pelizzari de Nogueral, G. (2001): Historia de Colonia 25 de Mayo. Editorial Extra. Santa Rosa. La Pampa. Argentina.

Penouil, M. (1985): “Más allá de las estrategias del desarrollo polarizado: el crecimiento generalizado”. En Kuklinski, A. (Comp.): Desarrollo polarizado y políticas regionales. FCE. México.

Pérez Yruela, M. *et.al*. (2000): La nueva concepción del desarrollo rural. CSIC. Institutos de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía. Córdoba. España

Pérez, M. (1990): “Características de la zona frutícola”. EPRC. Mimeo.

Peri, G. (2004): La agricultura irrigada en Río Negro y su contribución al desarrollo regional. Informe incluido en la Estrategia de Desarrollo Rural en la Argentina. Banco Mundial. Buenos Aires.
(http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/Rio_Negro_la_agricultura_irrigada.pdf)

Perroux, F. (1950): “Economic space: theory and applications”. En The Quarterly Journal of Economics, 64 (1), pp. 89-104.

Perroux, F. (1955): Note sur la notion de pôle de croissance, L’économie du XXème siècle. Presses Universitaires de France.

Piore, M. y Sabel, Ch. (1993): La segunda ruptura industrial. Alianza Editorial. Madrid. (1984)

PNUD (2002): Informe sobre Desarrollo Humano en Argentina. Buenos Aires.

Piselli, F. (2003): “Capital social: un concepto situacional y dinámico”, en A. Bagnasco, *et.al.*: El capital social. Instrucciones de uso. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Pochat, V. (2005): “Entidades de gestión del agua a nivel de cuencias: experiencia en Argentina”. Documento de la CEPAL. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 96. LC/L.2375-P. Santiago de Chile.

Pontussi, E (1962): Clasificación de los suelos del valle de 25 de Mayo (La Pampa) para su aptitud para riego. Centro de Documentación y Biblioteca, EPRC. 25 de Mayo. La Pampa.

Porter, M. (1991): La ventaja competitiva de las naciones. Javier Vergara Editor. Buenos Aires. (1990)

Portes, A. (1995): “Economic sociology and the sociology of immigration: a conceptual overview”. En Portes, A. (ed.): The economic sociology of immigration. Essays on networks, ethnicity, and entrepreneurship. Russell Sage Foundation. Nueva York.

Portes, A. (1998): “Social capital: its origins and applications in modern sociology”. En Annual Review of Sociology, N° 24, pp. 1-24.

Portes, A. y Landolt, P. (2000): “Social capital: promise and pitfalls of its role in development”. En Journal of Latin America Studies, Vol. 32 (2), pp. 529-547.

Portes, A. y Sensenbrenner, J. (1993): “Embeddedness and immigration : notes on the social determinants of economic action”. En The American Journal of Sociology, Vol. 98 (6), pp. 1320-1350.

Putnam, R. (2003a) (ed.): El declive del capital social. Círculo de Lectores. Barcelona.

Putnam, R. (2003b): La tradizione civica nelle regioni italiane. A. Mondadori Editore. (1993) Cap3_107

Putnam, R. y Goss, K. (2003): "Introducción". En Putnam, R. (2003) (*ed.*): El declive del capital social. Círculo de Lectores. Barcelona.

Rallet, A. y Torre, A. (2005): "Proximity and localization". En Regional Studies, Vol. 39 (1), pp. 47-59.

Ramírez, E. y Berdegú, J. (2000): "Acción colectiva y mejoras en las condiciones de vida de las poblaciones rurales". Documento final del proyecto Mink'a de Chorlaví. Santiago de Chile.

Rasp, A. y Wirth, C.A. (1958): "Colonia 25 de Mayo. Provincia de La Pampa". Informe para la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería. Gobierno de La Pampa. Buenos Aires.

Reardon, T., Farina, E. y Berdegú J. (2001): "Globalization, Changing Market Institutions, and Agrifood Systems in Latin America: Implications for the Poor's Livelihoods". Paper for the 74th EAAE Seminar, Livelihoods and Rural Poverty: Technology, Policy and Institutions. Imperial College at Wye. UK.

Reboratti, C. (1990). "Agribusiness y reestructuración agraria en la Argentina", en Laurelli, E. y Lindemboim, J. (comp.). Reestructuración económica global: efectos y políticas de desarrollo, Buenos Aires, CEAL/CEUR.

Reid, C., y Salmen, L. (2002): "Qualitative análisis of social capital: the case of agricultural extensión in Mali". En En Grootaert, C. Understanding and measuring social capital: a multidisciplinary tool for practitioners. Washington, D.C. World Bank Publications.

Ricci, J.C. (1994): "Constitución de la Provincia de La Pampa. Breve análisis de la reforma de 1994. Gramma Libros. Serie Textos Legales. Santa Rosa. La Pampa.

Richardson, H. (1976): "Growth pole spillovers: the dynamics of backwash and spread". En Regional Studies. Vol. 10 (1), pp. 1-9.

Richardson, H. y Richardson, M. (1975): "The relevante of growth center strategies to Latin America". En Economic Geography. Vol. 51 (2), pp. 163-178.

Rofman, A. y Romero, J.L. (1973): Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina. Amorrortu editores. Buenos Aires.

Rojas Soriano, R. (1996): Guía para realizar investigaciones sociales. Plaza y Valdés Editores. México.

Rossmann, G. B. y Wilson, B. L. (1985). "Numbers and Words. Combining Quantitative and Qualitative Methods". En Evaluation Review. Volumen 9. No. 5 pp. 627 - 643.

Rostow, W.W. (1960): The stages of economic growth. A non communist manifesto. Cambridge University Press.

Rubins, R. y Cao, H. (1994): "La situación de las provincias periféricas argentinas". En Realidad Económica N° 124, pp-125-133.

Rubio, M. (1997): "Perverse social capital: some evidence from Colombia". En Journal of Economic Issues 31 (3), pp. 805-816.

Ruiz Olabuénaga, J.I. (2003) Metodología de la investigación cualitativa, Ed. Universidad de Deusto. Bilbao.

Sabaté Martínez, A. (1987): "Geografía social y renovación conceptual en el análisis del medio rural". En Anales de Geografía de la Universidad Complutense, N° 7, pp. 77-84.

Salom Carrasco, J. y Albertos Puebla, J.M. (2006): "Una evaluación social y económica de los espacios ganaderos en la Comunidad Valenciana". En Ería, N° 69, pp. 97-114.

Salone, C. (2005): L'azione collettiva nella dimensione territoriale. Istituto Geografico De Agostini. Novara.

Sanchez Hernández, J.L. (1999): "Sistemas productivos locales en la Península Ibérica, cinco temas a debate". En Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Vol. 19, pp. 215-235.

Sarasola, A. *et.al* (1972): Informe del Grupo Técnico dedicado al análisis del estudio efectuado por el MIT. Memorias. Archivo del Centro de Documentación y Biblioteca. Dirección Provincial del Agua. Santa Rosa. La Pampa.

Sarasola, A. *et.al*. (1974): Síntesis del estudio realizado por el Instituto Tecnológico de Massachussets. Archivo del Centro de Documentación y Biblioteca. Dirección Provincial del Agua. Santa Rosa. La Pampa.

Schvarzer, J. (1998): Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000. A-Z Editora. Buenos Aires.

Schejtman, A. y Berdegué, J.A. (2003): Desarrollo Territorial Rural. FIDA. (Borrador de trabajo).

Schultz, T. (1961): "Investment in human capital". En The american economic review. N° 51, pp. 1-17.

- Scott, J. (2006): Social Network Analysis. A handbook. Sage. Londres.
- Scott, R. (2001): Institutions and organizations. Sage Publications. Thousand Oaks, Estados Unidos.
- Seers, D. (1977): "The new meaning of development". En: World International Review, 19 (3), 2-2,
- Seers, D. (1987) (*comp.*): La teoría de la dependencia. Una revaluación crítica. FCE. México. (1981).
- Sforzi, F. (1999a): "La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local". En Rodríguez, F. (*Ed.*) Manual de desarrollo local. Ediciones TREA. Gijón.
- Sforzi, F. (1999b): "Il sistema locale come unità d'analisi integrata del territorio". Comunicación al Congreso: "Società Italiana di Statistica, Verso i censimenti del 2000", Udine, 7/9 junio.
- Sierra, A. (1956): Discurso en el acto inaugural de la I Conferencia del río Colorado. Santa Rosa. La Pampa.
- Sierra Bravo, R. (2001): Técnicas de investigación social. Teoría y ejercicios. Paraninfo-Thomson Learning. Madrid.
- Stöhr, W. (1990): Global challenge and local response. The United Nations University. Tokio.
- Stöhr, W. (1987): "El desarrollo económico regional y la crisis económica mundial". En Estudios territoriales N° 25, pp. 15-24.
- Stöhr, W. (1981): "Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm". En Stöhr, W. y Taylor, D.R.F. (*eds.*): Development from above or below. John Wiley and Sons. Nueva York, pp. 39-105.
- Stöhr, W. (1975): Regional development. Experiences and prospects in Latin America. Mouton. La Haya.
- Stöhr, W. y Taylor, D.R.F. (1981) (*eds.*): Development from above or below. John Wiley and Sons. Nueva York.
- Stöhr, W. y Tödtling, F. (1978): "Spatial equity. Some antitheses to current regional development strategy. En Papers of the regional Science Association, vol. 38, pp.33-53.

Stone, W. (2001): Measuring social capital. Towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life. Research Paper N° 24. Australian Institute of Family Studies. Febrero de 2001.

Streeten, P. (1979): "From growth to basic needs". En Finance and development (Septiembre), pp. 28-31.

Streeten, P. (1983): "Development dichotomies". En World development, Vol. 11 (10), pp. 875-889.

Tagliavini (2001): "Catriel, de colonia pastoril a enclave petrolero". En Colantuono, M. (coord.): Petróleo y desarrollo local. Universidad Nacional del Comahue.

Tapper, F. (1958): Intento de un gran plan de obras en Colonia 25 de Mayo. Informe presentado a la Subsecretaría de Obras Públicas de La Pampa.

Tapper, F. (1958): Intento de un gran plan de obras en Colonia 25 de Mayo. Santa Rosa.

Tiscornia, L.M., Nievas, I., Álvarez, G. y Brizzio, J.J. (1994): "Caracterización de los productores en estudio". De Jong, G., Tiscornia, L., *et.al.*: El minifundio en el Alto valle del río Negro. Estrategias de adaptación. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

Taylor, M. (2001): "El buen gobierno: sobre la jerarquía, el capital social y las limitaciones de la teoría de la elección racional". En Revista Zona Abierta N° 94/95, pp. 121-160.

Tendler, J. y Freedheim, S. (1994): "Trust in a rent-seeking world: health and government transformed in Northeast Brazil". En World development, vol.22 (12), pp. 1771-1792.

Torre, A. y Rallet, A. (2005): "Proximity and localization". En Regional Studies, vol. 39 (1), pp. 47-59.

Tourn, M. (1994): Colonia Chica. Análisis de factibilidad de la creación de un centro de servicios rural. Mimeo. Santa Rosa. La Pampa.

Trigilia, C. (1986): "Small firm development and political subcultures in Italy". En European sociological review, Vol.2 (3). Oxford University Press.

Trigilia, C. (2001): "Social capital and local development". En European Journal of Social Theory, Vol. 4 (4), pp. 427-442.

Troitiño Vinuesa, M.A. (1992): "Dimensión aplicada y utilidad social de la Geografía Humana". En Ería, N° 27, pp. 57-73.

UNCTAD / UNEP (1975): "The Cocoyoc Declaration". En International Organization Vol. 29 (3), pp. 893-901. (1974)

Uphoff, N. (2000): "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation". En Dasgupta, P. y Serageldin, I. (eds.): Social capital. A multifaceted perspectiva. The World Bank. Washington.

Uphoff, N. (1999): "Understanding social capital: learning from the análisis and experiences of participation". En Dasgupta, P. y Serageldin, I. (eds.): Social capital. A multifaceted perspectiva. The World Bank. Washington, D.C.

Uphoff, N. (1993): "Grasroots organizations and NGOs in rural Development: oportunities with diminishing states and expanding markets". En World development, Vol. 21 (4), pp. 607-622.

Uphoff, N. (1986): Local institutional development: an analytical sourcebook with cases. Kumarian Press. Estados Unidos.

Uphoff, N. y Wijayaratna, C. (2000): "Demonstrated benefits from social capital: the productivity of farmer organizations in Gal Oya, Sri Lanka". En World Development. Vol.28, N° 11, pp. 1875-1890.

Utria, R. D. (1974): "Hacia un enfoque más integrado de los problemas y las políticas de desarrollo regional en América Latina". En Planificación regional y urbana en América Latina. Seminario sobre Planificación Regional y urbana (ILPES). Siglo XXI. Madrid.

Valcárcel Resalt, G. (1989): "El desarrollo local en zonas desfavorecidas españolas". En Revista de Estudios Agrosociales, N° 149, pp. 193-235.

Vázquez Barquero, A. (2000): Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. CEPAL-GTZ. Santiago de Chile.

Vázquez Barquero, A. (1999): Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Pirámide. Madrid.

Vázquez Barquero, A. (1997): "Gran empresa y desarrollo endógeno. La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia". En EURE, Vol.23 (70), pp. 5-18. Santiago de Chile.

Vázquez Barquero, A. (1990): "Las regiones periféricas de la Comunidad ante el desafío del Mercado Único". En Estudios Territoriales, N° 32, pp. 49-64)

Vázquez Barquero, A. (1986): "El cambio en el modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España". En Estudios Territoriales N° 20, pp. 87-110.

Vázquez Barquero, A. (1984): "El Estado frente a los problemas del desarrollo local". En Estudios Territoriales, N° 13-14, pp.127-138.

Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (2001) (*Comps.*) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ediciones Homo Sapiens. Rosario, Argentina.

Veltz, P. (1999): Mundialización, ciudades y territorios. Ariel. Barcelona

Villar, A. (2004): “Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas”. En *Revista Mundo Urbano*. N° 24, Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes. Argentina.

Villar, A. (2003): "La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina". Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. España.

Wadley, D. (1988): “Estrategias de desarrollo regional”. En Papeles de Economía Española. N° 35.

Waldinger, R. (1995): The “other side” of embeddedness: a case study of the interplay between economy and ethnicity”. En Ethnic and racial studies, N° 18, pp. 555-580.

Weaver, C. (1981): “Development theory and the regional question: a critique of spatial planning and its detractors”. En Stöhr, W. y Taylor, D.R.F. (*eds.*): Development from above or below. John Wiley and Sons. Nueva York, pp. 73-106.

Winship, C. y Rosen, S. (1988): “Sociological and economic approaches to the analysis of social structure”. En The American Journal of Sociology, Vol. 94, Supplement: Organizations and institutions: sociological and economic approaches to the analysis of social structure, pp. 1-16.

Woolcock, M. (1998): “Social capital and economic Development: toward a theoretical síntesis and policy framework”. En Theory and society, N° 27, pp. 151-208.

Woolcock, M. (2001): “The place of social capital in understanding social and economic outcomes”. En Canadian Journal of policy research, Vol 1 (2), pp.1-17.

Woolcock, M. y Narayan, D. (2000): Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo. Poverty Net Library. Banco Mundial. (<http://povlibrary.worldbank.org/library/view/13030/>)

Ybarra, J.A. (1991): “Determinación cuantitativa de distritos industriales: la experiencia del país valenciano”. En Estudios Territoriales N° 37, pp: 53-67

Zoido Naranjo, F. (coord.). (2001): Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía. Grupo de Investigación “Estructuras y Sistemas Territoriales”. Depto. de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional. Universidad de Sevilla. España.

2. Artículos periodísticos

Acontecer (27/7/1995): Enrique R. Bernal (Gerente del EPRC). Estamos inmersos en un proceso de reestructuración”. Santa Rosa. La Pampa

Acontecer (30/11/1995): “Amplio informe del Ente Provincial del Río Colorado”. Santa Rosa, La Pampa.

Clarín. (30/06/1978): “La Pampa: legislación de tierras bajo riego”. Buenos Aires.

Clarín (8/09/1990): “En Villarino aúnan esfuerzos para resurgir”. Buenos Aires.

Diario Río Negro (29/03/1990): “Colonia Juliá y Echarren, su producción y su futuro”. General Roca. Río Negro.

Diario Río negro (29/03/90) “Colonia Juliá y Echarren, su producción y el futuro”. General Roca. Río Negro.

Diario Río Negro (8 de Julio de 2001): “Crítico análisis fruícola del CFI sobre Río Colorado”. General Roca. Río Negro.

El Diario (1/07/95): “Tendría que cumplirse la Ley de Colonización Social”. Santa Rosa. La Pampa.

El Diario (14/10/95): “Presidente y gerente del EPRC. Expectativas por la Colonización Privada”. Santa Rosa. La Pampa.

El Diario (16/1/94) Prevén desarrollar en 1995 las primeras experiencias.

El Diario (17/7/1996): “Desesperante situación en 25 de Mayo: Desocupación, endeudamiento y crisis social. La Multisectorial suplica un salvataje”. Santa Rosa. La Pampa.

El Diario (20/11/1995): “Informe del EPRC ante las críticas. Revela la formación de la deuda que tienen los colonos”. Santa Rosa. La Pampa.

El Diario (20/11/95): Informe del EPRC ante las críticas. Santa Rosa. La Pampa

El Diario (29/07/94): “La Convención provincial viajará a 25 de Mayo. Santa Rosa. La Pampa

El Diario (3/10/1995): “Colonos Unidos: la refinanciación es ‘insuficiente’. Piden la condonación del canon del riego y una partida para bonificar tasas”. Santa Rosa, La Pampa.

El Diario (7/03/1993): “La crezca grande del desaliento”. Santa Rosa. La Pampa

El Diario (7/08/94): Convencionales. Santa Rosa. La Pampa.

El Diario (8/11/1995): “Estamos quebrados material y espiritualmente”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (03/02/1991). “Ente del Río Colorado. Avances en la Descentralización”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (11/04/1991): “25 de Mayo. Descontento entre productores frutícolas”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (11/05/2000): “Que produzcan o que se vayan”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (12/06/1993): “25 de Mayo. Lejos de cumplirse lo programado”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (12/12/1991): “Adaptar el EPRC a los nuevos tiempos”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (14/06/1998): “Los colonos apoyan la refinanciación”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (14/06/98): “Los colonos apoyan la refinanciación”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (15/06/1998): “Refinanciación en 25 de Mayo. Para Santamarina no es suficiente”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (16/03/1991): “25 de Mayo. Con magros resultados finalizó la temporada frutícola”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (16/06/1991): “Áreas bajo riego. La fruticultura es negocio. Entrevista a Claudio Laboranti”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (16/09/1995): “25 de Mayo. Rematan frío-empaque”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (17/04/1978): “Tiene vigencia la nueva ley provincial de colonización de tierras en zonas de riego”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (18/01/1979). “Acelerar la habilitación de superficies bajo riego. Manteniendo el fin social de nuestra Constitución”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (18/01/83): Las grandes decisiones populares: el aprovechamiento del río Colorado para vencer el atraso económico. Nota IV: Perspectivas para la colocación de los 100.000 Kw. a generar en 25 de Mayo”. Santa Rosa, La Pampa.

La Arena (18/01/83): Las grandes decisiones populares: el aprovechamiento del río Colorado para vencer el atraso económico. Nota VIII: Industrialización, comercialización y el polémico tema de la colonización. Santa Rosa, la Pampa.

La Arena (18/06/1993): “Solicitada al Sr. Gobernador de la Provincia de La Pampa”. Santa Rosa, La Pampa.

La Arena (18/07/1998): “No debe confundirse reestructuración con achicamiento”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (19/02/1994): “El consorcio frutihortícola: una alternativa”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (19/09/1981): “Fecundo intercambio con experiencias pampeanas”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (20/09/1991): “Las funciones del EPRC deben ser menores”. Santa Rosa. La Pampa

La Arena (20/11/1991): “‘Se pidió mayor participación’, aseguró Feliú”. Santa Rosa. La Pampa. p.15

La Arena (20/11/1991): “‘Se pidió mayor participación’, aseguró Feliú”. Santa Rosa. La Pampa. p.15

La Arena (21/01/1984): “Ya está a al venta el primer vino pampeano”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (21/09/1981): “CORFO: Cómo funciona una zona de riego ejemplar”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (22/09/1994): “Incluyeron la colonización privada en la Constitución”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (22/11/1995): “No hay más margen para reclamarle soluciones al gobierno”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (22/11/95): “Holgado y la demanda de los productores de 25 de Mayo. No hay más margen para reclamarle soluciones al gobierno”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (23/04/1994): “Declaración de 25 de Mayo. Fue hecha pública oficialmente tras el encuentro de entidades intermedias”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (23/12/1990): “El complejo de frigoempaque operará durante esta temporada”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (24/8/1997): “Vavrik pidió reformulaciones”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (25/09/1992): “La zona bajo riego. De los sueños a la realidad”. Santa Rosa. La Pampa. La Arena (29/02/1992): “Fue firmado ayer el convenio de adjudicación del complejo Frigoempaque del Ente del Río Colorado”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (26/01/1983): “Industrialización, comercialización y el polémico tema de la colonización – VIII”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (26/07/1980): “Gil Acosta. Integrar el Proceso de comercialización”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (27/04/83): “Los problemas de comercialización de la producción de 25 de Mayo”. Santa Rosa. La pampa

La Arena (29/04/1985): “Situación de la bodega pampeana Valle del Prado”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (31/12/1974): “Mensaje de Regazzoli. '25 de Mayo es el punto inicial de un ambicioso proyecto”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (4/11/1993): “Zona bajo riego: una historia que debe terminar”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (5/08/1981): “Qué sistema debe aplicarse?. Opina el Ing. Rodríguez Diez”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (6/08/1981): “Rodríguez Diez: hacia una agricultura cuasi-industrial”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (6/09/1993): “Anuncian reestructuración interna del EPRC”. Santa Rosa. La Pampa

La Arena (7/06/1999): “Refinanciación para los colonos”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (8/08/1995): “25 de Mayo. Grave situación de los regantes”. Santa Roas. La Pampa.

La Arena (8/08/1995): “Grave situación de los regantes”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena (9/05/1991): “El EPRC está vaciado”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena, (28/01/1992): “Zona bajo riego: urgen soluciones”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena. (14/08/1981): “Trabas legales para acelerar la habilitación de tierras”. Santa Rosa. La Pampa.

La Arena. (15/10/1996): “El BLP anuncia refinanciación de u\$s 10.000.000 en 25 de Mayo”. Santa Rosa, La Pampa.

La Arena. (6/4/1997): “Reprogramaron la deuda de productores frutícolas”. Santa Rosa, La Pampa.

La Capital (12/10/1981): “Kugler: 25 de Mayo es un proyecto indefinido y lo que es más grave, sin continuidad”. Santa Rosa. La Pampa.

La Capital (14/12/1982): “Reformulación del Proyecto de Aprovechamiento Múltiple del Río Colorado. El Secretario General destacó del CFI destacó su magnitud”. Santa Rosa. La pampa

La Nación (10/03/08): “El pueblo más nuevo del País. Casa de Piedra un proyecto colonizador en el corazón de La Pampa”. Buenos Aires.

La Nación (27/08/1956): “La Pampa de ayer y de hoy”. Buenos Aires.

La Nueva Provincia (3/12/1990): “Positiva misión exploratoria de productores del valle bonaerense del río Colorado a Europa”. Bahía Blanca

La Reforma (1/04/1993): “Ente provincial del Río Colorado. Se brindaron detalles del proceso de reestructuración. General Pico. La Pampa.

La Reforma (11/08/94): “Los colonos darán a conocer su opinión sobre la ‘colonización privada’”. General Pico. La Pampa

La Reforma (11/12/1989): “Las aguas del río Colorado”. General Pico. La Pampa.

La Reforma (13/08/1994): “Críticas por las políticas aplicadas en 25 de Mayo”. General Pico. La Pampa.

La Reforma (14/08/1994): “La colonización privada se impone por mayoría”. General Pico, La Pampa.

La Reforma (14/08/94): “La colonización privada se impone por mayoría”. General Pico, La Pampa.

La Reforma (17/07/1974). “¿Hemos sobreestimado las posibilidades que existen en Colonia 25 de Mayo?” General Pico. La Pampa

La Reforma (19/10/1995): “Colonización privada. Tras la reunión con el EPRC Giuliano anticipó que será ley en noviembre”. General Pico. La Pampa.

La Reforma (19/10/95) “Colonización privada. Tras la reunión con el EPRC Giuliano anticipó que será ley en noviembre”. General Pico. La Pampa.

La Reforma (21/01/1983): “Por Ley de Promoción Industrial se apoya a la empresa píquense que se instala en 25 de Mayo”. General Pico. La Pampa.

La Reforma (25/09/95): “Jorge Feliú, intendente de 25 de Mayo. Pretendemos ‘una reglamentación seria de la colonización privada’. General Pico. La Pampa.

La Reforma (26/10/1983): “Declaración de 25 de Mayo”. General Pico. La Pampa.

La Reforma (27/01/1992): “Para la colonización de nuevas áreas bajo riego se convocará al sector privado”. General Pico. La Pampa. (Conferencia de prensa del Ministro de Obras y Servicios Públicos, Sr. Carlos A. Medrano).

La Reforma (27/01/1992): “Para la colonización de nuevas áreas de riego se convocará al sector privado”. General Pico. La Pampa.

La Reforma (5/01/1993): “Se trata de buscar alternativas para industrializar la producción”. General Pico. La Pampa.

La Reforma (8/10/1993): En 25 de Mayo. Proyecto para completar los servicios de la zona industrial”. General Pico, La Pampa.

Semanario “Mi Tierra”. (31/10/1981): “Con los regantes de CORFO – Nota II: Las definiciones de Kugler” p.6.. Bahía Blanca.

Semanario “Mi tierra”. (segunda semana Octubre de 1981). Bahía Blanca. Buenos Aires.

Semanario Mi Tierra (1981): “Con los regantes de CORFO (Nota III). Las definiciones de Kugler”. Primera semana de Noviembre de 1981. Bahía Blanca.

3. Entrevistas en profundidad

Ingeniero Alberto Martín. Santa Rosa, La Pampa. Marzo de 2005

Ingeniero Ricardo Rubinich, 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005

Ingeniero Ricardo Jouli, 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005

Ingeniero Tulio Larocca, 25 de Mayo, marzo de 2005

Ingeniera Mónica Paladino, 25 de Mayo Julio de 2001.

Ingeniero Carlos Rojas, 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005

Ingeniera Mónica Paladino, 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005

Ingeniero A. Paladino, 25 de Mayo, La Pampa. Febrero de 2005.

Ingeniero A. Paladino, 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005

Ingeniero Jorge Irizarri, Neuquén. Marzo de 2005

Sr. Jorge Sánchez Carrillo, Bardas Blancas, Neuquén. Marzo de 2005.

Sr. Jorge Poletti, 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005

Sr. Jorge Feliú, 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005.

Sr. Richter, 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005.

Sr. E. Lascalea, 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005

Sr. Juan Carlos Ponce, 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005

Sra. M. Ochoa, 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005

Sr. Eduardo Millán. 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005.

Sr. E. Flores, 25 de Mayo, La Pampa. Marzo de 2005.

Sr. Pascual Valdéz, 25 de Mayo, La Pampa. Febrero de 2005.

Sr. Pascual Valdéz, 25 de Mayo, La Pampa. Abril de 2005

Sra. Mabel Vavrik, 25 de Mayo, La Pampa. Abril de 2005.

Sr. Vasilchin, 25 de Mayo, La Pampa. Febrero de 2005.

Sr. J.C. Aldrián, 25 de Mayo, La Pampa. Febrero de 2005.

Sr. E. Soto, 25 d Mayo, La Pampa, Febrero de 2005

Sr. José Meschini. 25 de Mayo. Febrero de 2005

Sr. Eduardo Medina. 25 de Mayo. Febrero de 2005

Sr. Pedro Ollarce. 25 de Mayo. Febrero de 2005

Sr. Roque Onofri, 25 de Mayo. Febrero de 2005.

Sr. Santamarina, 25 de Mayo. Febrero de 2005.

Sr. Soreira, 25 de Mayo. Febrero de 2005.

Sr. E. Percat, 25 de Mayo. Febrero de 2005.

Sr. C. Bava, 25 de Mayo. Febrero de 2005.

Sr. A. Derias, 25 de Mayo, La Pampa. Febrero de 2005.

Sr. S. Sastre, 25 de Mayo, La Pampa. Febrero de 2005.

Sr. Eduardo Torrico, 25 de Mayo, febrero de 2005.

Sr. Ángel Gil, 25 de Mayo, febrero de 2005.

Sr. Luis Valenzuela, 25 de Mayo. Marzo de 2005.

Sr. Eduardo Medina, 25 de Mayo, Febrero de 2005.

Sr. Gustavo Schmidt, 25 de Mayo, febrero de 2005.

Sr. David Matzkin, 25 de Mayo, Agosto de 2002

4. Legislación

Decreto 921 / 56 del Interventor federal en la provincia. Santa Rosa, La Pampa.

Decreto Ley N° 21 / 62 de la Intervención Federal en la Provincia “Creando el Ente Provincial del Río Colorado”.

Ley 441 / 66. “Creando la Secretaría de Planificación y desarrollo de la cuenca del río Colorado”. Gobierno de la Provincia de La Pampa.

Ley N° 482 / 68 “Creando la Administración Provincial del río Colorado”. Gobierno de la provincia de La Pampa.

Ley N° 490 / 73 de “Creación del Ente Provincial del Río Colorado”. Gobierno de la provincial de La Pampa.

Ley 497 / 73. “De afectación y colonización de las tierras comprendidas en la zona de influencia del río Colorado. Provincia de La Pampa

Ley 858 / 78. Colonización de tierras de regadío. Provincia de La Pampa

Ley 1669 / 95. “Modificando la Ley 497/1973 de Colonización social”. Provincial de La Pampa.

Ley 1670 / 95. “Ley de Colonización Privada”. Provincia de La Pampa.

Resolución N° 14 / 79 del Interventor del Ente Provincial del Río Colorado, Sr. Rubén M. Gil Acosta.

Resolución N° 27 / 92 del Directorio del Ente Provincial del Río Colorado. Aprobación de la estructura jerárquica y funcional del organismo. 25 de Mayo.

5. Otros documentos oficiales

Acta de la VI Conferencia de Gobernadores del 26/10/1976. Santa Rosa.

Campagno, R. (7/08/1984): Nota N° 189/84 dirigida al Ministro de Obras y Servicios Públicos “Solicitando la habilitación de una partida presupuestaria para la construcción del complejo de frigo-empaque”.

Colonos Unidos (1984): Nota dirigida al presidente del EPRC “Solicitando su aval para concursar por un puesto en la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires. (3/06/1984)

Cooperativa Comahue (1987): Nota dirigida al Gerente del Banco de La Pampa “Solicitando financiación para cubrir desequilibrios estacionales”. (16/04/1987)

Cooperativa Comahue (1986): Memoria Anual del Consejo de Administración. Punto 1: Funcionamiento del galpón de empaque. 25 de Mayo. La Pampa.

Cooperativa Comahue. Actas de reuniones del Consejo de Administración (1975-1988).

EPRC (2001): “Informe Ciclo Productivo ejecutado”. Documento de Circulación interna.

EPRC (2000): “Informe Ciclo Productivo ejecutado”. Documento de Circulación interna.

EPRC (1999c): “Producción bajo riego en 25 de Mayo”. Centro de Documentación y Biblioteca. Mimeo. 25 de Mayo. La Pampa.

EPRC (1999b): “Informe Ciclo Productivo ejecutado”. Documento de Circulación interna.

EPRC (1999a): “Características de la zona frutícola”. Mimeo. 25 de Mayo. La Pampa.

EPRC (1998b): “Producción bajo riego en 25 de Mayo”. Centro de Documentación y Biblioteca. Mimeo. 25 de Mayo. La Pampa.

EPRC (1998a): “Informe Ciclo Productivo ejecutado”. Documento de Circulación interna.

EPRC (1997): “Producción del área bajo riego”. Gerencia de Producción y Centro de Documentación y Biblioteca. Documento de circulación interna. 25 de Mayo. La Pampa.

EPRC (1997): “Informe Ciclo Productivo ejecutado”. Documento de Circulación interna.

EPRC (1996): “Informe Ciclo Productivo ejecutado”. Documento de Circulación interna.

EPRC (1995): Evolución del valor de la producción en la zona bajo riego”. Gerencia de Producción. Documento de circulación interna. 25 de Mayo. La Pampa.

EPRC (1995): “Informe Ciclo Productivo ejecutado”. Documento de Circulación interna.

EPRC (1991): “Valor de la producción agrícola en el Sistema de Aprovechamiento Agrícola El Zauzal”. Gerencia de Producción. Documento de circulación interna. 25 de Mayo. La Pampa.

EPRC (1990): Propuesta de privatización del complejo de frigo-empaque. Documento de circulación interna.

EPRC (1990): Estimaciones de superficies ocupadas con cultivos productivos entre 1980/81 y 1990/91. Sistema de Aprovechamiento Agrícola El Zauzal”. Gerencia de Producción. Documento de circulación interna. 25 de Mayo. La Pampa.

EPRC (1989): Estado de situación productiva del Sistema Agrícola de El Zauzal. Centro de Documentación y Biblioteca. 25 de Mayo. La Pampa.

EPRC (1984): Extracto del Acta de Directorio N° 26 (10/07/1984). Punto 3 del orden del día.

EPRC (1981b): Diagnóstico y proposición de medidas para la reactivación económica de la Colonia “El Zauzal”. Documento de circulación interna.

EPRC (1981b): “Diagnóstico y proposición de medidas para la reactivación económica de la colonia El Zauzal”. Primera Parte. Documento de circulación interna. 25 de Mayo. La Pampa.

EPRC (1981a): Programa provincial de aprovechamiento del río Colorado. Documento de circulación interna. 25 de Mayo, La Pampa, (marzo de 1981).

EPRC (1980): “Posibilidades de inversión y desarrollo en la ribera pampeana del río Colorado”. Ente Provincial del Río Colorado. Santa Rosa.

EPRC (1979): “Producción de la zona de 25 de Mayo”. Gerencia de Producción. Servicio de Extensión. Documento de circulación interna. 25 de Mayo. La Pampa.

EPRC (1978): “Datos de plantación y producción frutícola”. Gerencia de producción. Documento de circulación interna. 25 de Mayo. La Pampa.

EPRC (1977): Acciones complementarias. Documento de circulación interna. Santa Rosa. La Pampa.

EPRC (1972): Proyecto de implementación del sector social en la Administración Provincial del río Colorado. Documento de circulación interna. 25 de Mayo, La Pampa.

EPRC (1962b): Estación experimental. Razones para su creación. 25 de Mayo. Mimeo.

EPRC (1962a): Consortios de regantes. Documento de circulación interna. 25 de Mayo.

Gerencia de Producción (EPRC) (1984): Nota dirigida al presidente del Ente Provincial del río Colorado. “Solicitando agilidad en las adjudicaciones para la construcción del complejo de frigo-empaque”.

Gil Acosta, R. (1981): Nota N° 133/81 dirigida al Ministro de Obras Públicas Juan Ospital.

Gil Acosta, R. (1978): Nota enviada a los productores de la Colonia. (27 de Febrero de 1978)

Gil Acosta, R. (1978): Mensaje del Interventor del EPRC a la reunión de productores realizada en el club “Punto Unido”. 3 de Septiembre de 1978.

Gobierno de los EE.UU. (1933): Tennessee Valley Authority Act. Washington D.C. (<http://www.tva.gov/index.htm>)

Resolución del directorio del EPRC fechada en Santa Rosa, el 16 de Setiembre de 1965 y firmada por su presidente, el Ing. Oscar Rodríguez Diez

Resolución del Ente Provincial del río Colorado de 3 de Diciembre de 1964, firmada por el escribano Víctor Arriaga, vicepresidente (a cargo de la presidencia).

Zamora, R. (1974): “Anteproyecto de industrialización frutihortícola de 25 de Mayo”. Informe al Presidente del EPRC, Ing. Edén P. Cavallero (20/11/1974).

6. Sitios en Internet

www.fcapital.com.ar (Fundación Capital, Buenos Aires, Argentina)

<http://www.mininterior.gov.ar> (Ministerio del Interior de la Nación, Argentina)

<http://cespi.it> (Centro Studi di Política Internazionale, Roma)

<http://www.desarrollohumano.org.ar> (PNUD Argentina – Estudios s/ desarrollo)

<http://www.secyt.gov.ar/indicadores97> (Secretaría de Ciencia y Técnica de Argentina)

www.aa2000.com.ar (Aeropuertos Argentina 2000)

<http://www.zflapampa.com.ar> (Zona Franca La Pampa)

<http://energia.mecon.ar> (Secretaría de Energía – Ministerio de Economía de la Nación, Argentina)

www.cfired.org.ar (Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, Argentina)

<http://www.bcr.com.ar> (Banco Central de la República Argentina)

<http://www.mecon.gov.ar> (Ministerio de Economía de la Nación)

<http://www.europa.eu.int> (Unión Europea)

www.promeba.org.ar (Programa Mejoramiento de Barrios, Buenos Aires, Argentina)

www.siempro.org.ar (Sistema de Monitoreo de Programas Sociales, Buenos Aires, Argentina)

<http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/av/7.doc>

ANEXOS

Anexo 1. Entrevista a colonos de El Zauzal y su Ampliación

a. Productor / Responsable de la explotación _____ Teléfono: _____
Dirección: _____

b. Edad

c. Año de primera plantación: _____

d. ¿Tiene otras actividades? Si ☐ No ☐ Indicar: _____

f. ¿Cuál es su actividad principal? _____

g. Número de hijos **V** ☐ **M** ☐ Trabajan / Continuarán trabajando la chacra: SI ☐ NO ☐

h. Superficie de la explotación: _____ Superficie en producción: _____ -

i. Estudios cursados: _____

j. Lugar de origen: _____

k. Situación dominial del ocupante actual

Propietario ☐

Arrendatario ☐

Usufructuario ☐

Tenedor ☐

l. Forma de adquisición del predio por el propietario actual

Cesión entre particulares: escritura de compra-venta ☐ Año: _____

Cesión del EPRC: ☐ Año: _____

1. CONDICIONES INICIALES DE LA EXPLOTACIÓN

1.1. Al comenzar la producción contaba usted con:

Tractor Si ☐ No ☐ / Propio ☐ Compartido ☐ Prestado ☐

Otra maquinaria / herramienta

(indique): _____

1.2. ¿Contaba con capital para adquirir / incrementar este tipo de bienes?

Si ☐ No ☐

1.3. Experiencia en fruticultura bajo riego No ☐ Si ☐ (actividad) _____

1.4. Mejoras con que recibió la parcela:

Sistematizada Si ☐ No ☐

Emparejamiento "grueso" Si ☐ No ☐

Sembrada Si ☐ No ☐

Con vivienda Si ☐ No ☐

Con cortina de álamos Si ☐ No ☐

1.5. ¿Cuál de las siguientes opciones describe mejor sus objetivos al llegar a la zona?

Incrementar con el tiempo su explotación ☐

Comercializar a escala regional / nacional / exportación ☐

Integrar una industria ☐

Asegurar un medio de subsistencia para su familia ☐

1.6. Características de la primera plantación

Monte tradicional ☐ Manzana (%) Pera (%) Otro _____

Monte compacto ☐ Manzana (%) Pera (%) Otro _____

Espaldera ☐ Manzana (%) Pera (%) Otro _____

1.7. Elección inicial de la fruticultura por sobre otros cultivos

Preferencia personal ☐

Sugerencia oficial ☐

Sugerencia de una persona ☐

Otro _____

1.8. Estado de posesión de la tierra

¿Posee título de propiedad de la explotación? No ☐ Si ☐ Desde: _____

3. PRODUCCIÓN ACTUAL DE LA PARCELA

Tareas completas de laboreo: _____

Laboreo parcial: _____

Sin laboreo (*solo recolección*) _____

1. Tipo de producto		Cantidad de plantas	Producción promedio
Manzana	<input type="checkbox"/>	_____	_____
Pera	<input type="checkbox"/>	_____	_____
Ciruela	<input type="checkbox"/>	_____	_____
Membrillo	<input type="checkbox"/>	_____	_____
Durazno	<input type="checkbox"/>	_____	_____
Vid	<input type="checkbox"/>	_____	_____
Otros cultivos	<input type="checkbox"/>	_____	_____
Variedad de manzana predominante	_____	Otras:	_____
Antigüedad del monte:	_____		

Variedad de **pera** predominante _____ Otras: _____
Antigüedad del monte _____

2. ¿Considera adecuadas las variedades cultivadas?

Si ☐ No ☐

¿Por qué? _____

2. INNOVACIONES REALIZADAS

¿Introdujo desde ese momento hasta la actualidad alguna de éstas innovaciones en su explotación?

SI	NO					FUTURO
(Señale la década en los casilleros)		Falta de capital / créditos	Falta apoyo institucional		Falta de organización de los productores	
Uso de tractor <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>						
Pulverizadora a turbina <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>						
Fertilizantes químicos <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>						

Control integrado de plagas / herbicidas <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>						
Raleo químico <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>						
Análisis foliar y de suelo <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>						
Renovación a monte compacto / espaldera <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>						
Renovación de variedades <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>						
Uso de hormonas reguladoras del crecimiento <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>						

Renovación de la conducción del monte:

Tipo de renovación: especie: _____ superficie: _____ año: _____ de _____ a _____

Renovación de variedades:

Tipo de renovación: variedad arrancada _____ variedad plantada _____ Año _____
Variedad arrancada _____ variedad plantada _____ Año _____

4. PRINCIPALES OBSTÁCULOS AMBIENTALES A LA PRODUCCIÓN

4.1. Quitando la superficie ocupada por caminos, casas, etc. ¿Qué porcentaje de su parcela es aprovechable para la producción de montes frutales?

100% ☐ 80-100% ☐ 60-80% ☐ 50% ☐ <50% ☐

4.2. ¿Considera al clima local un factor limitante para la producción frutícola?

No ☐

Si ☐

Grave ☐

Importancia media ☐

Baja importancia ☐

4.3. ¿Considera al suelo de su parcela como un factor limitante para la producción de manzanas y peras?

¿Desde cuándo? (señale la década correspondiente) '70 ☐ '80 ☐ '90 ☐

No ☐

Si ☐

Grave ☐ Media ☐

Baja importancia ☐

5. OTROS OBSTÁCULOS A LA PRODUCCIÓN

De los siguientes obstáculos citados, señale el nivel de importancia

	Muy importante	Importante	Regular	Bajo
--	----------------	------------	---------	------

Falta de financiación				
Problemas de comercialización				
Endeudamiento				
Carencia de información				
Tecnología obsoleta				
Falta de apoyo institucional Municipio / gob. Prov.				
Falta de servicios a la producción				
Escasa organización / participación de los productores				
Escasa cooperación / unión entre productores				

6. SERVICIOS PRIVADOS A LA PRODUCCIÓN

6.1. ¿Contrata / contrató algún tipo de servicio relacionado con la producción?

No ☐

Si ☐

Tipo de servicio

¿Dónde lo contrata?

SI
Década
('70/'80/'90)

NO
(Causa)

Contabilidad

Asesoría laboral-fiscal

Asesoría agrónomo

Reparación de maquinarias

Provisión de agroquímicos, etc.

Servicios al empleo

6.2. ¿Considera necesario algún servicio a la producción que no encuentra en su entorno?

No ☐ Si ☐

¿Cuál?

6.3. ¿Existía dicho servicio con anterioridad en 25 de Mayo? '70 ☐ '80 ☐ '90 ☐

No ☐

6.4. ¿Tiene personal permanente en la explotación?

No ☐

Si ☐

¿Desde cuándo? '70 ☐ '80 ☐ '90 ☐

Cantidad de empleos permanentes ☐☐

Tareas asignadas en la explotación:

6.5. ¿Contrata personal temporario en su explotación?

Cantidad de empleados temporarios contratados en el año ☐☐

Detalle las tareas asignadas al personal temporario

7. COMERCIALIZACIÓN / MERCADOS

7.1. ¿Cuál es el destino principal de su producción? (Indique el porcentaje aproximado en cada caso)

Fruta fresca (empaque) ☐☐☐

Fruta industria ☐☐☐

7.2. ¿Quiénes son sus principales clientes?

Empacadores ☐
Industria ☐
Empresas integradas ☐ **(empresas que incorporan empaque/frío/distribución)**
Distribuidores mayoristas ☐
Exportadores ☐
Mercados y Supermercados ☐
Cooperativas ☐

7.3. ¿Mantiene alguna relación comercial prolongada con algún cliente en particular?
¿Cuál es el motivo? _____

7.4. ¿Cómo selecciona la empresa a la que entrega la fruta?

Lo contacta la empresa empacadora ☐
Información de otros colonos ☐
Información provista por el EPRC ☐

7.4. ¿Dónde se localizan por lo general sus clientes?

Río Negro Alto Valle ☐ _____
 Valle Medio ☐ _____
 Valle Inferior ☐ _____

La Pampa (*pueblo o ciudad*) _____

Otra provincia _____

7.5. ¿Cómo comercializa la fruta?

Individualmente: _____

Asociado con otros productores (*asociación formal / informal*) _____

Asociado / individualmente: _____ % _____ %

7.6. Tipo de transporte utilizado para entregar la fruta:

Camión del empacador ☐

Camión propio ☐

7.5. ¿Ha exportado alguna vez?

Si ☐ Década de 1970 ☐

 Década de 1980 ☐

 Década de 1990 ☐

No ☐

7.6. ¿Cómo evalúa los resultados de esa operación?

Positivos ☐ Negativos ☐ Especifique: _____

7.7. Señale el obstáculo más importante: _____

Falta de información ☐

Falta de canales de comercialización ☐

Variedades no adecuadas p/ mercado externo ☐

Falta de incentivos * ☐ (*) Fiscales, etc..

Falta de apoyo institucional ☐

Condiciones de mercado ☐

8. ACCESO A CRÉDITOS

8.1. ¿Le han sido ofrecidas líneas de crédito para la producción?

Si ☐ '70 ☐ '80 ☐ '90 ☐
No ☐

8.1. ¿Ha solicitado créditos al BLP?

No ☐
Si ☐ '70 ☐ '80 ☐ '90 ☐

Objetivo: _____

8.2. Obtuvo los créditos solicitados?

Si (todos) ☐
Si (algunos) ☐
No ☐

Motivo: _____

8.4. ¿Podría señalar cómo gestionó dichos créditos?

Si ☐ (Directamente con)Banco de La Pampa ☐
Gestión del EPRC ☐
Gestión del Gobierno provincial ☐
Gestión del Municipio ☐
Por medio de una cooperativa de prod. ☐

8.5. ¿Considera que las líneas de crédito disponibles se adecuan a las características de su explotación?

Si ☐
En el pasado ☐ _____
Nunca ☐

8.6. ¿Pudo cancelar los créditos tomados?

Si (todos) ☐
Si (algunos) ☐
No ☐

8.7. ¿Considera que los créditos a la producción disponibles han resultado convenientes para los colonos?

Beneficiado a la mayoría de productores ☐
Beneficiado a algunos productores ☐
No han beneficiado a los productores ☐
Han sido perjudiciales para los productores ☐

8.8. ¿Cuál cree que ha sido el principal obstáculo para obtener / cancelar los créditos solicitados?

No tener la propiedad de la tierra ☐
Problemas con la producción ☐
Condiciones de los créditos ☐ (plazos inadecuados / intereses, etc.)

CAPITAL SOCIAL

A. (capital social comunitario)

Grupos y redes

1. ¿Integró en el pasado alguna de estas cooperativas de productores?

Cooperativa Comahue Ltda.. No ☐ Si ☐ Desde: _____ Hasta: _____
Colonos Unidos No ☐ Si ☐ Desde: _____ Hasta: _____

2. ¿Integra Ud. actualmente alguna asociación / cooperativa de productores?

Si ☐ No ☐ Desde _____ Asociado ☐
Directivo ☐

Cámara de prod. Frutícolas Pampeanos No ☐ Si ☐

Desde: _____ Hasta: _____

3. (En caso positivo) ¿Qué objetivos perseguía al asociarse?

Mejorar la comercialización ☐ > Si ☐ No ☐

Comprar insumos ☐ > Si ☐ No ☐

Mejorar su posición frente al EPRC / gobierno ☐ > Si ☐ No ☐

Otro _____

Información y comunicación

4. ¿Se reúne periódicamente con otros colonos?

Si ☐ ¿Con qué frecuencia?
1 vez / semana ☐
2 o más veces / semana ☐

No ☐

5. ¿Comparten información técnica / comercial / u otra relacionada con la actividad?

Si ☐

No ☐

6. ¿Lo visita algún técnico del EPRC periódicamente?

No ☐

Si ☐ Objetivo: _____

7. ¿Se acerca Ud. a las oficinas del EPRC?

1 vez por semana ☐

1 vez cada quince días ☐

1 vez al mes ☐

En raras ocasiones ☐

Nunca ☐

Objetivo: _____

Oficina más frecuentemente visitada: _____

Acción colectiva y cooperación

8. En su opinión ¿Qué proporción de productores en el área contribuye con tiempo o dinero para el logro de objetivos de desarrollo comunes?

Todos ☐ Menos de la mitad ☐

Más de la mitad ☐ Nadie ☐

9. Comparte maquinaria / herramientas con otro colono

Siempre ☐

A veces ☐

Muy raramente ☐

Nunca ☐

10. En los dos últimos años ¿Ha colaborado / efectuado tareas gratuitamente en el predio de otro colono?

Una vez ☐

Más de una vez ☐

Nunca ☐

11. En los dos últimos años ¿Ha peticionado /expresado problemáticas comunes al EPRC / GOBIERNO / MUNICIPIO junto a otros colonos?

Una vez ☐

Más de una vez ☐

Nunca ☐

Empoderamiento y acción política

12. ¿Considera que la falta de director colono durante diez años lo ha perjudicado en algún sentido?

Si ☐

No ☐

Parcialmente ☐ _____

13. Considera que frente a las peticiones / necesidades de los productores las instituciones públicas son:

Muy sensibles ☐

Poco sensibles ☐

Sensibles ☐

Nada sensibles ☐

14. ¿Participa / ha participado junto a otros colonos en peticiones relacionados con su situación?

Si ☐

No ☐ (motivos) _____

15. Considera que en caso de efectuar peticiones a las instituciones públicas los colonos tienen

Mucho poder para obtener sus reclamos ☐

Algo de poder para obtener sus reclamos ☐

Muy poco poder para obtener sus reclamos ☐

Ningún poder para obtener sus reclamos ☐

16. (en caso negativo) Cree que se debe

A la falta de director colono ☐

A la falta de organización de los productores ☐

A la falta de atención del gobierno ☐ _____

17. Considera que en relación con las problemáticas de los chacareros el municipio se ocupa

Mucho ☐

Poco ☐

Muy poco ☐

Nada ☐

18. ¿Plantea sus problemas como productor al municipio?

Siempre ☐

A veces ☐

Casi nunca ☐

Nunca ☐ _____

Cohesión e inclusión social

19. Teniendo en cuenta que existen dos tipos de colonización actual con diferentes tipos de explotaciones y características productivas, como calificaría la relación entre productores de El Zauzal y Sección V

Muy unidos ☐

Poco Unidos ☐

Indiferente ☐

Algunas disputas y conflictos ☐

20. Considera que en la toma de decisiones que afectan al área (puede elegir dos opciones)

Por lo general se escucha por igual a los dos grupos ☐

Se escucha especialmente a los productores del El Zauzal ☐

Se escucha especialmente a los productores de la Sección V ☐

21. ¿Considera que la población de 25 de Mayo conoce la problemática de las chacras?

Mucho ☐

Poco ☐

Muy poco ☐

Nada ☐

22. ¿Considera que la población de 25 de Mayo se interesa por las problemáticas de las chacras?

Mucho ☐

Poco ☐

Muy poco ☐

Nada ☐

Confianza y solidaridad

23. ¿Confía en la posibilidad de obtener colaboración / cooperación para llevar adelante proyectos?

	Mucho	Bastante	Poco	Muy poco
Gob. Municipal				
Gob. Provincial				
Funcionarios EPRC				
Técnicos EPRC				
Otros colonos				
Colonos Sección V				

24. Cree que en general la confianza en la obtención de este tipo de cooperación ha mejorado, empeorado, o se ha mantenido en los últimos años

Mejorado ☐
 Empeorado ☐
 Mantenido ☐

25. ¿Cree que si un proyecto de en el área bajo riego no beneficiara directamente a un colono, éste estaría dispuesto a ayudar?

Si ☐
 Probable ☐
 Poco probable ☐
 No ☐

26. ¿Contribuiría Ud con tiempo y / o dinero a un proyecto que beneficiara el área de regadío / solucionara problemas de algunos colonos aunque Ud. no se beneficiara directamente?

Con tiempo y dinero ☐
 Con tiempo ☐
 Con dinero ☐
 No contribuiría con tiempo ☐
 No contribuiría con dinero ☐

B. (capital social puente)

Relaciones con nuevos colonos en el Alto valle del Colorado (Colonización privada)

27.¿Mantiene Ud. relaciones personales con algún empresario de la Sección V?

En forma permanente ☐ Desde _____
 Puntualmente (temas concretos) ☐
NO ☐

28. (En caso positivo) ¿Cómo estableció ese contacto?

Como califica la relación

Casualmente ☐
 Por iniciativa personal ☐
 Facilitado por el EPRC ☐
 Otro _____

Asesoramiento ☐
 Proyecto en conjunto ☐
 Efectuar peticiones al EPRC ☐
 Amistad ☐

29. (En caso negativo)

No conoce a los empresarios ☐
 Desarrollan actividades muy diferentes ☐
 No cree que a los empresarios les interese ☐
 A Ud. no le interesa ☐

30. ¿Cree Ud. que ambos grupos de productores deberían contar con un único representante colono?

Si ☐ No ☐

Relaciones con colonos en el Valle del río Negro / Valle inferior del Colorado

31. En el Valle del río Negro mantiene o mantuvo Ud. contactos personales permanentes con:

- * Productores frutícolas No ☐ Si ☐ amigo ☐ '70 ☐ '80 ☐ '90 ☐
familiar ☐
* Cooperativa de productores No ☐ Si ☐ informal ☐ '70 ☐ '80 ☐ '90 ☐
asociado ☐

32. En el Valle inferior del Colorado mantiene o mantuvo Ud. contactos personales permanentes con:

- * Productores frutícolas No ☐ Si ☐ amigo ☐ '70 ☐ '80 ☐ '90 ☐
familiar ☐
* Cooperativa de productores No ☐ Si ☐ informal ☐ '70 ☐ '80 ☐ '90 ☐
asociado ☐

33. ¿Cómo surgió esa relación?

- De manera casual ☐
Sugerida por otra persona ☐
Invitado por una asociación ☐
Originada por Ud. ☐

34. En este último caso responda le ha favorecido para

¿Cuál era el objetivo?	SI	NO
Conseguir nuevos clientes		
Obtener financiación		
Mejor acceso a información útil para su actividad		
Acceso a servicios / asesoramiento técnico / formación		
Otro()		
No tenía un objetivo concreto		

ENTORNO INSTITUCIONAL / RELACIONES PÚBLICO - PRIVADO

1. Participa / ha participado en la elección de representantes colonos en el EPRC.

Siempre ☐

A veces ☐

NO ☐ **¿Por qué?** _____

2. Considera que el diálogo entre los colonos y las siguientes instituciones es por lo general

	EPRC	Municipio	Gob. provincial
Muy bueno			
Bueno			
Regular			
Malo			

3. Considera que el diálogo con las siguientes instituciones por lo general ha

	EPRC	Municipio	Gob. provincial
Mejorado desde 1995			
Empeorado desde 1995			
Continuado igual			

4. Al momento de expresar sus inquietudes / necesidades. ¿Con quién prefiere dialogar?

Gobierno provincial ☐

Municipio ☐

EPRC ☐

Ejecutivo municipal ☐

Funcionarios del EPRC ☐

Consejales ☐

Técnicos ☐

5. Entre las siguientes instituciones señale en su opinión ¿De quién depende en mayor medida el desarrollo del área?

Gobierno ☐
Municipio ☐
EPRC ☐

6. ¿Cuál es la manera principal de manifestar sus necesidades al EPRC?

Asiste a las oficinas del EPRC individualmente ☐
A través del representante colono ☐
Petición a través de grupo de colonos ☐
Técnicos del EPRC visitan periódicamente su chacra ☐

7. ¿Cuáles son las principales necesidades manifestadas?

Provisión de insumos ☐
Préstamo / servicio de maquinarias de maquinarias ☐
Avales / gestión de créditos ☐
Asesoramiento técnico ☐
Cursos de formación ☐
Asesoramiento sobre mercados ☐

8. ¿Recibe Ud. en forma periódica alguna de las siguientes tipos de información de parte del EPRC / Municipio?

☐ Innovación (variedades / insumos / maquinarias)
☐ Mercados (situación de mercados / nuevos mercados)
☐ Ferias del sector
☐ Cursos de formación

10. ¿Cómo recibe información técnica, asesoramiento técnico, novedades, etc. relacionadas con su explotación?

☐ Visita periódica de técnicos del EPRC
☐ Reuniones de colonos y técnicos en el EPRC
☐ Intercambio de información con colonos
☐ Publicaciones del INTA u otro organismo
☐ Programa de televisión / radio

9. ¿Ha solicitado Ud. alguno de los siguientes servicios? / lo recibe regularmente?

Asesoramiento técnico	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	(Inst.) _____ / SI <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
Apoyo para asistencias a ferias	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	(Inst.) _____ / SI <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
Cursos de formación / capacitación	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	(Inst.) _____ / SI <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
Apoyo a la innovación	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	(Inst.) _____ / SI <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
Maquinarias / Sistematización	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	(Inst.) _____ / SI <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>

10. ¿Disfruta Ud. de algún servicio / beneficio / relación de cooperación directamente relacionada con su actividad productiva brindado por alguna de las siguientes instituciones?

	SI	NO
Cámara de comercio local		
COOSPU		
Cooperativa de productores		
INTA (Alto Valle)		
INTA (Anguil)		
Organismo regional		
Organismo del gobierno nacional		
Organismo internacional		

11. ¿Asiste regularmente a la EXPOFRUTÍCOLA en Río Negro?

Si ☐
No ☐

¿Por qué? _____

12. (En caso negativo) ¿Ha intentado participar en esa Feria?

Si ☐
No ☐

13. (En caso negativo) ¿Por qué?

No cree que le aporte nada interesante ☐
No encontró otros interesados ☐
No recibió apoyo oficial ☐

COLONIZACIÓN PRIVADA

1. En relación con la nueva Ley, cree que la opinión de los colonos fue:

Muy considerada ☐
Poco considerada ☐
No considerada ☐

2. En relación con la política de desarrollo actual piensa que los antiguos colonos:

Tienen un papel central ☐
Tienen un papel marginal pero con posibilidades de mejorar su situación ☐
Tienen un papel marginal y muy pocas posibilidades de mejorar su situación ☐

3. Cree que la nueva estrategia de colonización privada

Trae nuevas oportunidades para los colonos ☐
La situación del colono no cambia ☐
La situación del colono empeora ☐

4. Desde la implantación de la nueva ley de colonización social el EPRC

Mejóro / aumentó la atención a sus inquietudes y necesidades ☐
Continuó con la misma atención a sus inquietudes y necesidades ☐
Disminuyó la atención a sus inquietudes y necesidades ☐

5. En relación con las necesidades / propuestas / reclamos de los colonos considera que el municipio por lo general

Ha sido un instrumento central para lograrlas ☐
Ha permanecido indiferente ☐

Anexo 2. Guión de Entrevista a una empresa agroindustrial

Nombre: _____

Posición en la empresa: _____

Teléfono: _____

1. ¿Cuáles son los emprendimientos agrícolas de la empresa en la zona?
2. En relación con la producción vitivinícola, cual es el objetivo de la empresa? / Horizonte

Eslabón agrícola

1. ¿Qué características tiene el viñedo? (superficie de la viña / variedades / volumen de producción)
2. ¿Cuáles son los principales adelantos tecnológicos en la parte agrícola del proceso?
3. ¿Cuál es el volumen de empleo directo generado? ¿Cómo se compone la plantilla de personal? / ¿Cálculo del empleo indirecto? ¿Qué proporción aproximada del personal es de origen local y qué proporción se contrata en otras partes del país?
4. ¿Considera la zona de 25 de Mayo un espacio adecuado para la producción de vinos? / ¿Considera que la cuenca del Colorado posee potencialidades como para desarrollar una importante actividad vitivinícola? / ¿Qué estrategia debería seguirse?

Eslabón industrial / comercial (mercados / empleo / servicios a la producción)

1. ¿Qué características tiene su bodega? (procesos que se efectúan / tecnología – adquisición de maquinarias)
2. ¿Qué tipo de tecnología se ha incorporado en la planta? (Origen / actualidad / características básicas)
3. ¿Qué características tiene el producto elaborado? (variedades / volúmenes actuales y futuros...)
4. ¿Cuáles son los mercados principales para sus productos? (¿Traslado hasta el puerto de exportación?) / ¿Encuentra que su localización es un obstáculo a la hora de competir? ¿Cómo lo soluciona?
5. ¿Utilizan la denominación de origen Alto Colorado? / ¿Dónde se localizan sus principales competidores?
6. ¿La bodega posee o planea implementar algún departamento de control de calidad / investigación enológica?

7. ¿Qué volumen de empleo directo genera la bodega? ¿Qué proporción de personal permanente y temporario? ¿Qué proporción de personal de la bodega es de origen local?
8. ¿Ha requerido personal especializado? (tipo y nivel de especialización) ¿Cómo se compone la plantilla de personal?
9. ¿Qué características tiene la oferta de empleo local? ¿Cuál es la forma más habitual de contratación de personal?
10. ¿Contrata algún tipo de servicios a la producción en 25 de Mayo / Catriel?
11. ¿Existe para la empresa algún servicio a la producción que sería esencial se localizara en 25 de Mayo?
12. ¿Participa la empresa en ferias nacionales o internacionales del sector?
13. ¿Participa la empresa de manera directa o indirecta en algún proyecto institucionalmente organizado y relacionado con el desarrollo local de la zona?
 - * No ha surgido la oportunidad ☐
 - * No han sido convocados ☐
 - * No ve una manera clara de participación ☐

ENTORNO INSTITUCIONAL / RELACIONES PÚBLICO - PRIVADO

1. ¿Qué tipo de relación lo vincula al EPRC?
 2. ¿Lo visita algún técnico del EPRC periódicamente? / Visita Ud, las oficinas del EPRC? ¿Cuáles son los temas que más habitualmente lo relacionan con el EPRC?
- ¿Cuál es la forma de contacto más habitual?
- | | |
|-------------------|--------------------------|
| * Funcionarios | <input type="checkbox"/> |
| * Gerentes | <input type="checkbox"/> |
| * Técnicos | <input type="checkbox"/> |
| * Administrativos | <input type="checkbox"/> |
-
3. Al momento de plantear sus necesidades / problemáticas como productor ¿Con quién prefiere dialogar?
- | | | | | | |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------|--------------------------|----------|--------------------------|
| EPRC | <input type="checkbox"/> | Funcionarios | <input type="checkbox"/> | Técnicos | <input type="checkbox"/> |
| Autoridades del gobierno provincial | <input type="checkbox"/> | Ejecutivo | <input type="checkbox"/> | Consejo | <input type="checkbox"/> |
| Autoridades del gobierno municipal | <input type="checkbox"/> | | | | |
-
4. Desde su punto de vista ¿De quién depende en mayor medida el desarrollo del área?
- | | |
|-------------|--------------------------|
| * Gobierno | <input type="checkbox"/> |
| * Municipio | <input type="checkbox"/> |
| * EPRC | <input type="checkbox"/> |
-
5. ¿Se ha planteado la empresa alguna línea de cooperación estratégica entre la empresa y el EPRC?
- * Innovación / I+D / laboratorios, etc.
 - * Estrategias de empleo local
 - * Generación de una cuenca vitícola / expansión de viñedos

6. ¿Ha establecido algún convenio / contrato de cooperación con alguna de las siguientes instituciones?

* Municipio ☐

* COOSPU ☐

* INTA ☐

* ATE ☐

* Otra _____

7. ¿Ha sido requerida la cooperación / asistencia de la empresa por parte de alguna institución local / provincial? para

* Formar parte de algún proyecto productivo local ☐

* Capacitar productores de la zona ☐

* Introducir mejoras tecnológicas ☐

* Aportar *know how* ☐

* Otras ☐

8. ¿Considera que las empresas relacionadas a nuevos emprendimientos productivos deberían participar con un representante en el directorio del EPRC? / ¿Por qué?

9. ¿Considera que sería importante contar en la zona con alguna institución de investigación enológica? / ¿Ha planteado esa propuesta? / ¿Se ha planteado la posibilidad de impulsarlo? / ¿Considera necesaria la presencia de alguna otra institución que no se encuentre en el área en la actualidad?

10. ¿Considera que el municipio juega un rol central para el desenvolvimiento de su proyecto? / ¿Cómo se manifiesta ese rol?

11. ¿Considera que la estructura actual del EPRC se adecua a las necesidades de sus emprendimientos agrícolas? / Si tuviera la oportunidad ¿Qué modificación en ese sentido sugeriría?

12. ¿Cuáles son los principales mecanismos de articulación con el EPRC? / ¿Cuáles son los canales de comunicación más frecuentes? / ¿Las temáticas de trabajo común más habituales?

13. ¿Cuáles son desde su punto de vista las funciones que debe llevar a cabo el EPRC y el municipio en la zona? / ¿Se da esa situación en la realidad?

14. ¿Cree que existen “espacios” no cubiertos por ninguna institución y espacios de superposición?

15. ¿Cómo evaluaría el ambiente institucional local?

* Adecuado para llevar a cabo sus actividades / Inadecuado

* Organizado – coordinado / Descoordinado

* Eficiente / Ineficiente

* Resolutivo – ejecutivo / lento - burocrático

* Transparente / Poco transparente

* Armónico / conflictivo

REDES y CAPITAL SOCIAL

1. ¿Se ha evaluado la posibilidad de cooperación estratégica con la restante bodega de envergadura de la zona: Cepa Roja de Sánchez Carrillo? / ¿Por qué?

2. ¿La empresa ha evaluado la posibilidad de incorporar pequeños productores de la zona al proyecto productivo vitivinícola?

3. ¿Cuáles serían las posibilidades y dificultades en este sentido? (*Si un chacarero se lo propusiera ¿evaluaría la posibilidad?*)

4. ¿La empresa posee socios estratégicos para el desarrollo de su actividad? ¿Dónde se localizan? ¿En qué consiste su aporte? / ¿Su localización en este lugar le plantea algún obstáculo en ese sentido?

5. ¿Considera que la formación de una organización empresarial local que agrupara los nuevos emprendimientos aportaría algún tipo de beneficio al desarrollo de esta actividad?

6. ¿Ha visitado alguna vez alguna chacra de El Zauzal? / Objetivo: _____

* Invitado por el chacarero ☐

* Asistió por interés propio ☐

* Invitado por el EPRC ☐

* Otra _____

Una vez ☐

Más de una vez ☐

Habitualmente ☐

7. ¿Ha sido visitado por algún chacarero de El Zauzal en su explotación? / Objetivo:

* Invitado por Ud. ☐

* Por la propia voluntad del chacarero ☐

* A través del EPRC ☐

* Otra _____

Una vez ☐

Más de una vez ☐

Habitualmente ☐

8. ¿Considera que la población de 25 de Mayo conoce su proyecto productivo? / ¿De qué manera?

9. ¿Cómo evaluaría el ambiente social local? (Mucho / poco / muy poco / nada)

* Participativo / Aislado

* Cooperativo / Individualista

* Comprometido / Poco interesado

* Con iniciativa / Pasivo

* Informado / Desinformado

* Abierto al cambio / Conservador

* Cohesionado-unido / Desarticulado

Modelo de guión para entrevista en profundidad a un funcionario del EPRC

A. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL EPRC

1. ¿Cómo definiría desde su perspectiva la función central del EPRC: diría que
 - su objetivo es al creación de los sistemas de regadío
 - el objetivo anterior sumado al de el progreso de los colonos en su actividad
 - el desarrollo del territorio en su conjunto
2. ¿Cómo se establecen las políticas de medio / largo plazo del EPRC en el área? (horizontes temporales / mecanismos de consulta...) (La ley establece un marco general...)
3. ¿Cómo se definen las metas del organismo? (en general / por gerencias / horizontes temporales)
4. Se identifican tres niveles (más el administrativo) con unas funciones y una estructura definida. ¿Qué participación concreta tiene cada nivel en la definición de metas y estrategias? / ¿Existen mecanismos específicos que crucen esa estructura? ¿En qué consisten?
5. ¿Considera que la relación con los demás niveles es suficientemente fluida y adecuada / la información circula adecuadamente? ¿Cuáles son los principales inconvenientes?
6. ¿Considera que las relaciones internas –verticales y horizontales- le permiten desarrollar adecuadamente su función? (se comparte información / sentido de proyecto en conjunto, etc.) ¿Cuáles son los principales inconvenientes?
7. ¿Qué sector del EPRC tiene mayor peso (presupuesto / volumen de tareas / volumen de empleo)
8. ¿Cree que la estructura organizativa del EPRC es la adecuada para llevar adelante el desarrollo de la zona? / ¿Cree que posee la estructura adecuada para cumplir con las funciones que se le van agregando en los hechos?
9. Consideraría necesario por ejemplo
 - un departamento / gerencia de comercialización / marketing, o apoyo directo y permanente a esas actividades (dado que la comercialización es y ha sido uno de los grandes cuellos de botella)
 - Formación continua (gestión de la pequeña empresa rural...)
 - articulación entre diversos actores en el regadío (que permita aprovechar capital intangible....)
10. En relación con los nuevos emprendimientos ¿Considera que la estructura del EPRC se adecua a las necesidades de los los mismos?
11. ¿Consideraría necesaria la articulación EPRC - empresas en áreas como I+D / definición de políticas en conjunto / expansión de ciertas actividades estratégicas...)
12. Se ha evaluado alguna modificación de la estructura en este sentido?
13. En un organismo de desarrollo los presupuestos constituyen un factor clave ¿Cómo se determinan los del EPRC? [DATOS EN ESE SENTIDO]

B. ROL DE LA INST. EN EL DESARROLLO / COORDINACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES

14. El EPRC ha desempeñado una función eminentemente técnica hay pero otra que tiene que ver con objetivos más amplios de desarrollo (impuesta – reclamada por la

- realidad: ¿Se plantean en el organismo políticas / estrategias para cubrir dichas necesidades? ¿De qué manera? ¿Cuáles?
15. El EPRC y el municipio coordinan sus estrategias relativas al desarrollo del área?
¿Desde cuándo? ¿Cuáles han sido las principales acciones en este sentido?
 16. ¿Se trata de mecanismos permanentes de cooperación? / ¿En qué consisten?
 17. ¿Cuáles son desde su punto de vista las funciones que debe llevar a cabo el EPRC y el municipio en la zona?
 18. ¿Se da esa situación en la realidad?
 19. ¿Cree que existen “espacios” no cubiertos por ninguna institución y espacios de superposición?
 20. ¿Esa situación ha generado procesos de negociación? / conflicto? / ¿De qué tipo?
 21. A veces da la impresión como que lo “rural” es ámbito / función del EPRC mientras lo “urbano” lo es del municipio (*como parcelas de la realidad territorial*)
¿Considera que esa situación obstaculiza la coordinación y la generación de políticas locales? (empleo / sociales / productivas...) entre el ente y el municipio?
 22. El regadío en la zona tiene tres actores centrales –eprc / gobierno provincial / colonos- ¿Qué rol juegan los dos últimos en el diseño y definición de políticas y estrategias?
 23. ¿Existe algún mecanismo de participación de otras instituciones locales?
 24. (Relaciones con otras instituciones) ¿Ha mantenido el EPRC acuerdos / proyectos / cooperación institucional con agencias de desarrollo próximas? (CORFO / IDEVI)
¿En qué han consistido? ¿Resultados? ¿Se mantienen en la actualidad? [DATOS SOBRE ESTO?]
 25. ¿Mantiene el EPRC contactos permanentes con el INTA Alto Valle? ¿Cuáles son los objetivos? ¿Cuáles son los mecanismos de relación?
 26. Mantiene el EPRC en este momento relaciones estratégicas de cooperación con instituciones sectoriales / de investigación ¿Con otras agencias de desarrollo? ¿Qué antigüedad tienen las mismas?
 27. El estatuto de creación del EPRC prevé la creación de “centros de investigación”
¿Cuáles han sido los principales obstáculos en este sentido?
 - *Falta de recursos financieros*
 - *Falta de recursos técnicos (personal, laboratorios, etc.....)*
 - *Falta de autonomía en las decisiones*
 - *Falta de claridad en los objetivos*

C. RELACIONES CON COLONOS / RELACIONES CON EMPRESAS

28. ¿Qué rol tiene el director colono en el seno del directorio?
29. ¿Cuál es para Ud. la importancia de su participación en el directorio?
30. ¿Piensa que la falta de director colono ha afectado los lazos de comunicación / relación con los colonos? ¿En qué sentido?
31. ¿Se ha intentado dar solución a esta situación desde el EPRC? / desde los colonos? / ¿De qué manera?

Extensión / comunicación / circulación de información hacia fuera

32. ¿Con cuanto personal cuenta el servicio?
33. ¿Cuáles son los mecanismos más frecuentes para efectuar la asistencia técnica a los colonos? / ¿En qué consiste el servicio?
34. ¿Con qué frecuencia se visita las chacras? / **DETALLE DE LAS ACTIVIDADES**
35. ¿Cómo se diseña la estrategia del servicio de extensión? (Cambia cada año? / decisiones sobre actividades necesarias?)

36. ¿Considera que el servicio prestado es eficiente?

Circulación de la información

37. ¿Cree que la información de la que disponen para su actividad es la apropiada?

38. ¿Existen mecanismos para socializar / discutir información técnica entre el Ente y los colonos?

Asistencia técnica a los productores

39. ¿Qué tipo de asistencia se brinda generalmente? ¿Se trata de ofertas del Ente o están dirigidas por las demandas de los propios colonos

40. ¿Cuáles son los obstáculos más comunes para llevar a cabo la tarea?

41. ¿Cuáles son las principales debilidades que presenta el productor local? / ¿Se han intentado soluciones?

42. ¿Considera que un departamento de formación continua contribuiría a resolver esas debilidades? (gestión pequeña empresa agropecuaria, etc.) / ¿Ha habido intentos en ese sentido?

Innovación / Formación

43. ¿Lleva a cabo el EPRC acciones de fomento a la innovación productiva?

44. (SI) ¿Cuáles son las principales estrategias?

45. (NO) ¿Por qué? ¿Cómo se canalizan hacia los productores?

46. ¿El EPRC lleva a cabo tareas de formación?

47. (SI) ¿Desde cuando? ¿En qué consisten? ¿A quienes van dirigidas? ¿Cómo evalúa los resultados? ¿Cómo se definen / diseñan esas actividades?

48. (NO) ¿Por qué?

Asociacionismo / organización de los productores

49. ¿Cómo evalúa el nivel de asociacionismo en la zona?

50. (negativo) ¿Cree que este ha sido un obstáculo importante en el desempeño de la zona?

51. ¿Cómo definiría el perfil del colono local? Predomina entre ellos el carácter individualista o tienden a agruparse / organizarse y trabajar juntos?

52. Lleva a cabo el EPRC estrategias de fomento al asociacionismo?

53. (positivo) ¿En qué consisten?

54. (negativo) Dado que esta es una función del EPRC. ¿A qué se debe esa falta?

55. La estructura institucional de CORFO se caracteriza por el protagonismo de los colonos. ¿Se intentó aquí alguna vez un modelo similar?

Relaciones EPRC / Colonos

56. ¿Cuáles son los principales canales de comunicación entre el Ente y los colonos?

¿Cree que predominan los formales o los informales (de qué tipo en cada caso) /

¿Cómo calificaría la relación EPRC / colonos? (Estrecha / distante / cooperación / indiferencia...)

Nuevos actores

57. ¿Existe algún responsable de las relaciones con los nuevos empresarios?

58. Existen (algún) mecanismos de articulación con las nuevas empresas?

59. ¿Cuáles son los canales de comunicación más frecuentes? / ¿Las temáticas de trabajo común?

60. ¿Se ha planteado en el seno del EPRC la necesidad / posibilidad de articular los dos tipos de actores presentes en el territorio?

Mercados / asistencia a ferias

61. ¿Posee el EPRC alguna estrategia concreta de acceso a mercados / apoyo en la búsqueda de mercados para los productores?

62. ¿Ha asistido el EPRC como institución a ferias del sector nacionales o internacionales?

63. ¿En particular se ha asistido como institución a la bienal expofrutícola organizada por el INTA? ¿Han asistido los colonos?
64. (negativo) ¿Por qué?

D. DIAGNÓSTICO OBSTÁCULOS AL DESARROLLO / PERSPECTIVAS FUTURAS

Principales obstáculos al desarrollo del área / “diagnóstico” del EPRC

65. Las previsiones de la colonización auguraban en un principio entre 10 000 / 30 000 habitantes sobre el Colorado, y 85 000 hectáreas bajo riego en la provincia de La Pampa. Sin embargo la mayoría de las áreas de regadío no fueron puestas en marcha y la cuenca no funciona como una unidad articulada, a la vez que el SAM 25 de Mayo no ha podido ser completado. ¿Cuáles cree que han sido los principales obstáculos?
66. Si tuviera que elegir dos de las siguientes opciones ¿A dónde habría que enfocar para encontrar los mayores problemas?
- *Las políticas provinciales*
 - *Los actores (colonos)*
 - *El EPRC (estructura, falta de políticas claras, falta de presupuesto...)*
 - *Coordinación EPRC – gobierno*
 - *Coordinación EPRC – colonos*
67. Si tuviera que ordenar en orden de importancia a quienes deben en definitiva protagonizar el desarrollo del desarrollo de esta porción del valle ¿Cómo lo haría?
- gobierno provincial
 - gobierno municipal
 - EPRC
68. Si tuviera que indicar las principales dificultades que ha tenido el EPRC ¿cuáles mencionaría?
69. A diferencia de otras áreas de regadío, ésta parece haber tenido problemas en particular tanto con la comercialización como con la industrialización, a pesar de haberse efectuado varios intentos y probado diversas estrategias. ¿Podría Ud. mencionar los tres principales obstáculos desde su punto de vista?
70. El EPRC fue creado con una diversidad importante de responsabilidades ¿Cree que ha alcanzado los objetivos planteados en la mayoría de ellas?

Estrategias / proyección de futuro

71. ¿Cuáles son los objetivos prioritarios del EPRC para el futuro desarrollo del área?
72. ¿Cuáles las estrategias programadas para llevarlas a cabo?
73. ¿Qué tipo de producciones se privilegian en esa estrategia? ¿Qué tipo de empresas?